



Studija Sistema Integriteta

Brčko distrikta BiH

Izvještaj

Transparency International BiH

Bosna i Hercegovina 2009

Autori izvještaja

Vodeći istraživač i urednik: Aleksandra Martinović

Istraživači: Aleksandar Draganić, Ivana Korajlić, Nebojša Milanović, Nina Stevanović, Srđan Blagovčanin

Tehnička obrada: Ranko Petrušić

Štampa: POP design, Banja Luka

Tiraž: 500 primjeraka



Transparency International BiH

Sjedište:

Gajeva 2, 78000 Banja Luka

Tel/Faks: 051 216 369; 216 928;
224 520; 224 521

Kancelarija u Sarajevu:

Mis Irbina 18, 71000 Sarajevo

Tel/Faks: 033 220 049

<http://www.ti-bih.org/>

e-mail: info@ti-bih.org

Međunarodni Sekretarijat Transparency International

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Tel. +49-30-3438 20-0

Fax +49-30-3470 3912

<http://www.transparency.org/>

Ova publikacija je realizovana u saradnji sa Uredom visokog predstavnika/Uredom za implementaciju konačne odluke za Brčko.

Vodeći istraživač i urednik

Aleksandra Martinović - diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu, nakon čega je jedno vrijeme radila u privredi, u oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003. godine angažovana u TI BiH, gdje je trenutno članica Odbora direktora. Autor je i koautor brojnih radova i publikacija, sa naglaskom na korupciju u političkoj i ekonomskoj sferi. U okviru ove publikacije, autor je poglavlja o Vrhovnim revizorskim institucijama i sistemu javnih nabavki/ugovaranja.

Zahvale

Naročitu zahvalnost za pruženu pomoć Transparency International BiH (TI BiH) duguje slijedećim istraživačima koji su pomogli u istraživanju i izradi ove publikacije:

- **Aleksandar Draganić** - magistrirao ekonomiju na Univerzitetu Staffordshire, Stoke-on-Trent, Engleska. Stalno je zaposlen u Razvojnoj agenciji EDA kao ekspert za javne politike. Autor je socio-ekonomske sekcije UNDP-ovog kvartalnog izvještaja „Sistem ranog upozoravanja“. Učestvovao je na brojnim projektima fokusiranim na ekonomski razvoj, decentralizaciju, dobru upravu, razvoj lokalne samouprave, te objavio nekoliko publikacija i studija, kao autor ili kooautor. Za potrebe ove publikacije istraživao je oblasti izvršna vlast/javna uprava i poslovni sektor.
- **Ivana Korajlić** - na Komunikološkom fakultetu u Banjaluci stekla zvanje diplomiranog komunikologa 2006.g. Magistrirala korporativno komuniciranje na Thames Valley University u Londonu (Master of Science in Corporate Communications). Od 2008.g. radi u TI BiH, kao portparol angažovana je i na Banja Luka College-u (BLC) kao asistent-predavač na predmetu Odnosi s javnošću. Obradila je poglavlja o medijima i građanskom društvu/nevladinom sektoru ove publikacije.
- **Nebojša Milanović** - advokat iz Banjaluke. Diplomirani je pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Radio je u raznim vladinim i nevladinim organizacijama od 1998.g. do kraja 2007.g. (OSCE na projektima vezanim

za provođenje izbora u BiH i ABA/CEELI - Američka advokatska komora - Pravna inicijativa za Centralnu Evropu i Evroaziju, na projektima vezanim za edukaciju sudija, tužilaca, advokata i na projektima vezanim za kliničko pravno obrazovanje na pravnim fakultetima u BiH). Dugogodišnji je saradnik TI BiH na raznim projektima. Istraživao je oblasti zakonodavstvo, pravosuđe i agencije za primjenu zakona/antikorupcijske agencije ove publikacije.

- **Nina Stevanović** - Diplomirala je arhitekturu na Univerzitetu u Sarajevu, a studira, također, istoriju umjetnosti i književnost. Ima višegodišnje iskustvo rada sa nevladinim sektorom i političkim organizacijama u BiH. Od 2008. godine zaposlena je u TI BiH. Obradila je poglavlje o političkim partijama ove publikacije.
- **Srđan Blagovčanin** - diplomirani pravnik, pohađa postdiplomski kurs na Međunarodnim studijama Univerziteta u Beogradu. U TI BiH zaposlen od 2004. godine, kao rukovodilac programa i portparol, a od 2007. godine kao Izvršni direktor. Ima značajno iskustvo rada na brojnim projektima i analizama u oblasti borbe protiv korupcije. Autor je dijela o kontekstu i profilu Brčko distrikta BiH, te stanju korupcije i antikorupcionim aktivnostima.

Prvobitni nalazi su u znatnoj mjeri poboljšani nakon sastanka fokus grupe koji je održan u hotelu Jelena, Brčko distrikt BiH, 30. juna, 2009.g., na kome su učestvovali predstavnici slijedećih institucija: **Inspektorat, Direkcija za finansije, Policija, Skupština, Privredna komora, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Komisija za hartije od vrijednosti, Pravosudna komisija, Tužilaštvo, Radio Brčko distrikt, Ured za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, OHR.** Transparency International BiH se zahvaljuje predstavnicima ovih institucija – učesnicima fokus grupe.

Veliku zahvalnost upućujemo i svim zaposlenima i članovima Odbora direktora Transparency International BiH, bez čije podrške ova publikacije ne bi bila realizovana.

Sadržaj

AUTORI IZVJEŠTAJA	2
ZAHVALE	3
SKRAĆENICE I AKRONIMI	6
O STUDIJI SISTEMA INTEGRITETA	9
ŠTA JE SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA?	9
ZAŠTO SE SPROVODE STUDIJE INTEGRITETA?	9
METODOLOGIJA STUDIJA INTEGRITETA	10
TRANSPARENCY INTERNATIONAL BOSNE I HERCEGOVINE	11
KONTEKST	14
PROFIL BRČKO DISTRIKTA	18
STANJE KORUPCIJE I ANTIKORUPCIONE AKTIVNOSTI	20
SISTEM INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA BIH	24
ZAKONODAVSTVO	25
IZVRŠNA VLAST / JAVNA UPRAVA	37
POLITIČKE PARTIJE	52
VRHOVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE	66
PRAVOSUĐE	77
AGENCIJE ZA PRIMJENU ZAKONA/ ANTIKORUPCIJSKE AGENCIJE	88
SISTEM JAVNIH NABAVKI/UGOVARANJA	97
MEDIJI	112
GRAĐANSKO DRUŠTVO/ NEVLADIN SEKTOR	121
POSLOVNI SEKTOR	133
LITERATURA	147

Skraćenice i akronimi

BDP – Bruto domaći proizvod
bh. – bosanskohercegovački
BHTV – Televizija BiH, javni servis
BiH – Bosna i Hercegovina
CIK BiH - Centralna Izborna Komisija BiH
CEFTA - Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini
CPI – Indeks percepcije korupcije TI (*Corruption Perception Index of TI*)
EC – Evropska komisija (*European Commission*)
ECOSOC – Evropski Ekonomsko-socijalni Savjet
EU – Evropska Unija
FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine
FTV – Federalna televizija
HDZ – Hrvatska demokratska zajednica
HOV – Hartije od vrijednosti
IFES – Međunarodna fondacija za izborni sistem (*International Foundation for Election System*)
INTOSAI – Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija
KM – Konvertibilna Marka
MZ – Mjesna zajednica
NIS – Sistem nacionalnog integriteta (*National Integrity System*)
NVO – Nevladina organizacija (*Non-governmental organisation*)
OHR – Kancelarija Visokog predstavnika (*Office of the High Representative*)
PDP – Partija demokratskog progresa (većinski srpska stranka)
PDV – Porez na dodatu vrijednost
PIC – Savjet za implementaciju mira (*Peace Implementation Council*)
PS BiH – Parlamentarna skupština BiH
RAK – Regulatorne agencije za komunikacije
RTRS – Radio-televizija Republike Srpske
RRV – Švedska nacionalna revizorska kancelarija
RS – Republika Srpska
SAD – Sjedinjene Američke Države
SBiH – Stranka za BiH (većinski bošnjačka stranka)
SDA – Stranka demokratske akcije (većinski bošnjačka stranka)
SDC – Švajcarska razvojna korporacija (*Swiss Development Corporation*)
SDP – Socijaldemokratska partija
SDS – Srpska demokratska stranka
SIPA – Agencija za istrage i zaštitu (*Security Intelligence Protection Agency*)
SNSD – Stranka nezavisnih socijal-demokrata (u RS)

STD - Standardna tenderska dokumentacija

TI – Transparency International

TI BiH – Transparency International Bosna i Hercegovina

UN – Ujedinjene Nacije

UNCAC – Konvencija protiv korupcije UN (*UN Convention against Corruption*)

VSTS – Visoki sudski i tužilački savjet

WB – Svjetska banka (*World Bank*)

ZoSPI – Zakon o slobodi pristupa informacijama

ZJN – Zakon o javnim nabavkama

O Studiji Sistema Integriteta

Šta je Sistem društvenog integriteta?

Sistem društvenog integriteta (National Integrity System – NIS) obuhvata ključne institucije, sektore ili određene aktivnosti ('stubove') koji doprinose integritetu, transparentnosti i odgovornosti u društvu. Kada ispravno funkcioniše, Sistem integriteta se bori protiv korupcije u okviru šire kampanje protiv zloupotrebe ovlaštenja, nesavjesnog rada u službi i pronevjere u svim pojavnim oblicima. Jačanjem NIS promoviše se bolja vladavina u svim aspektima društva.

Koncept NIS je razvio i promovisao Transparency International kao dio svog holističkog pristupa borbi protiv korupcije¹. Iako ne postoji propisana shema efikasnog sistema za sprečavanje korupcije, na međunarodnom planu dolazi do sve većeg konsenzusa o tome koja su istaknuta institucionalna obilježja najbolja za sprečavanje korupcije i promociju integriteta. Studije NIS se temelje na procjeni kvaliteta institucija koje su bitne za ukupan sistem borbe protiv korupcije.

Zašto se sprovode studije integriteta?

Svrha svake studije NIS je da izvrši procjenu Sistema društvenog integriteta u teoriji (zakonske odredbe) i praksi (funkcionalnost). Studije NIS pružaju referentne tačke za mjerenje daljnjeg napretka i osnovu za upoređivanje sa velikim brojem drugih zemalja. One se takođe mogu sprovoditi na regionalnom nivou i tada se nazivaju studije integriteta.

Studije obezbjeđuju polaznu tačku za ukazivanje na područja koja zahtijevaju prioritarno djelovanje. Na osnovu njih zainteresovane strane mogu vršiti procjenu postojećih antikorupcijskih inicijativa. Studije integriteta pomažu da se objasni, na primjer, koji su stubovi bili najuspješniji i zašto, da li se stubovi međusobno potpomažu i koji faktori podržavaju ili sprečavaju njihovu efikasnost. Studije integriteta takođe procjenjuju gdje je potrebno staviti akcenat prilikom unapređivanja sistema i koji su faktori neophodni za podršku cjelokupnom razvoju sistema integriteta.

Studije stvaraju jaku empirijsku osnovu koja unapređuje razumijevanje dobrog ili lošeg funkcionisanja pojedinačnih stubova. U okviru regiona u kojem nekoliko zemalja funkcioniše unutar sličnih ekonomskih, političkih ili društvenih okvira, rezultati studije mogu stvoriti osjećaj 'konkurentskog pritiska' za reforme, kao i priliku za učenje od onih zemalja koje su u sličnim stadijumima razvoja.

Za Transparency International, studije integriteta predstavljaju važan mjerni instrument. Istraživanjem specifičnih praksi i prepreka unutar pojedinačnih zemalja i pružanjem kvalitativnih empirijskih rezultata o pravilima i praksama koje regulišu sisteme integriteta, ove studije dopunjuju globalne indekse i ostala istraživanja koje sprovodi TI, kao što su Indeks percepcije korupcije, Indeks podmićivača i Globalni barometar korupcije, te različita nacionalna istraživanja. Do sada je urađeno je više od 70 studija integriteta različitih zemalja.

TI vjeruje da je neophodno razumjeti zakonsko regulisanje i kapacitete stubova integriteta kao i njihovu interakciju i prakse, kako bi se mogla izvršiti dijagnoza korupcionih rizika i razviti strategije za suprotstavljanje ovim rizicima. Studije integriteta su autohtoni proizvod Transparency International, utoliko što odražavaju sistemski pristup kojeg TI zauzima u suzbijanju korupcije, te nezavisnost analize koju može pružiti vodeća svjetska NVO u oblasti borbe protiv korupcije.

Metodologija studija integriteta

Studije integriteta pružaju kvalitativnu procjenu sistema integriteta u zemlji ili regionu. Studije se temelje i na objektivnim i na subjektivnim izvorima podataka koji se kvantitativno razlikuju u svakoj od zemalja ili regiona koji su obuhvaćeni ovakvim studijama. Studije stoga zahtijevaju kako kancelarijsko, tako i terensko istraživanje.

U okviru Studije integriteta organizuje se bar jedna fokus grupa, na kojoj učestvuju stručnjaci u oblasti dobre vladavine i borbe protiv korupcije iz vladinog sektora (uključujući i donatore ako je primjenjivo), privatnog sektora, različitih struka, medija i civilnog društva. Cilj fokus grupa je da široka baza zainteresovanih strana procijeni sistem integriteta i da pruži svoje komentare, na osnovu čega se vrši dalja dorada Studije integriteta.

Transparency International Bosne i Hercegovine

Transparency International je jedina međunarodna organizacija posvećena isključivo borbi protiv korupcije, odgovornosti i transparentnosti, koja djeluje u preko sto zemalja svijeta već dvanaest godina. Ogranak u Bosni i Hercegovini je osnovan 23.02.2001.g., a punu akreditaciju, kao rezultat uspješnog djelovanja, dobio je 12.10.2002.g. Osam godina rada i zalaganja zaposlenog osoblja, Odbora direktora i članova doprinijele su pozicioniranju Transparency International BiH (TI BiH) kao jedne od vodećih snaga građanskog društva koja je sposobna da pokrene mehanizam za promjene u društvu stvarajući regionalne i domaće koalicije, uvezujući vlast, građansko društvo i privatni sektor.

TI BiH je registrovan kao udruženje građana, a djeluje u okviru međunarodnog pokreta Transparency International, koji se zalaže za dobru i poštenu vladavinu. Ogranak u BiH je u potpunosti domaćeg karaktera, nezavisan i u skladu s tim donosi odluke na nivou sopstvenih organa upravljanja, tj. Skupštine i Odbora direktora. Skupštinu čine članovi TI BiH, tj. ograničeni broj pojedinaca posvećenih promociji i realizaciji ciljeva udruženja, a dolaze iz različitih profesionalnih, kulturnih i geografskih udruženja. Odbor direktora bira Skupština iz reda najaktivnijih članova.

Udruženje se finansira kroz različite donatorske izvore koji dijele antikorupcijske ciljeve TI, vodeći se principom finansijske nezavisnosti, što znači da TI BiH ne smije prihvatati sredstva koja su uslovljena ili strukturisana tako da ograničavaju nezavisnost ili sprečavaju sprovođenje misije TI BiH. Međusobna tehnička i druga podrška je usmjerena ka vladi i javnim službama, poslovnim organizacijama, institucijama i pojedincima, te nacionalnim i regionalnim ograncima TI.

Vizija TI BiH je Bosna i Hercegovina sa nivoom korupcije približnim zemljama Evropske Unije, koja je reformski lider u Jugoistočnoj Evropi, suzbijenog siromaštva, na naprednoj stepenici održivog ekonomskog razvoja, privlačna za strana ulaganja. Udruženje djeluje na opštu dobrobit i osnovni motiv mu je neprofitno djelovanje.

Proteklih godina TI BiH je razvio konkretne mehanizme za praćenje korupcije u BiH, mjerenje napretka u radu vlasti i informisanje javnosti kroz redovne izvještaje o korupciji. Nakon dva početna izvještaja o korupciji, TI BiH u martu 2002.g. provodi istraživanje javnog mnjenja na teritoriji cijele BiH, te u junu iste godine objavljuje Studiju percepcije korupcije BiH 2002. Tokom tog perioda TI BiH

učestvuje i u izradi regionalnih izvještaja o korupciji, koji pokrivaju i BiH. Blic istraživanja javnog mnjenja sprovedena pred opšte i lokalne izbore 2002. i 2004.g. vrše uticaj na političke partije da povedu više računa o antikorupcijskim strategijama, kao i pritisak na jačanje transparentnosti u radu političkih partija i njihovih lidera.

Pokretanjem Programa odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana, TI BiH se aktivno uključuje u provođenje i monitoring dvaju ključnih oblasti odgovornosti uprave: sukob interesa javnih zvaničnika i slobodan pristup informacijama. Partnerstva se uspostavljaju kroz obuku i saradnju sa novinarima, predstavnicima civilnog društva i javnim zvaničnicima, te obezbjeđivanjem najbolje zakonske i institucionalne prakse, preko regionalne i međunarodne mreže TI.

Stečena su iskustva omogućila otvaranje Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije i pokretanje besplatne telefonske linije za prijavu slučajeva korupcije sa teritorije čitave BiH (0800 55555), s ciljem jačanja institucionalnih mehanizama za kažnjavanje korupcije. Na taj način ponuđen je alternativni instrument saradnje građana i nadležnih javnih institucija u suzbijaju pojedinačnih slučajeva korupcije, kao i monitoring rada pomenutih institucija prilikom procesuiranja slučajeva korupcije.

Junu 2004.g. TI BiH objavljuje novo izdanje Studije percepcije korupcije BiH za 2004.g., s ciljem praćenja promjena u rezultatima organa vlasti svih nivoa u borbi protiv korupcije. Već u avgustu objavljena je i Studija sistema nacionalnog integriteta, kojom je postignuta sinergija potpune dijagnostike sistema. Dok s jedne strane, Studija percepcije korupcije daje eksternu ocjenu funkcionisanja sistema – onako kako ga doživljavaju njegovi krajnji korisnici, tj. građani, Studija NIS, s druge strane, ocjenjuje efikasnost nadležnih institucija koje se bore protiv korupcije. Poređenje i objedinjavanje rezultata pomenutih istraživanja rezultirali su u konkretnim preporukama za poboljšanje rada institucija društva u pravcu sistemske i organizovane borbe protiv korupcije.

Kontinuirana kampanja obrazovanja građana o štetnosti korupcije i alatima za njeno suzbijanje osnažena je tokom 2005.g. kroz medijsku kampanju „Zagovaranje odgovornosti i promocija transparentnosti u BiH“, kao i uspostavljanjem bliske saradnje sa obrazovnim institucijama koja je rezultirala većim brojem predavanja i tribina o korupciji na fakultetima i srednjim školama.

Početkom 2006.g. TI BiH postaje član društvene koalicije GROZD (Građansko organizovanje za demokratiju) čija je svrha jačanje odgovornosti nosilaca vlasti kroz izbore, te nakon njih u rješavanju prioritarnih problema građana BiH.

Posljednja NIS Studija kompletirana je 2007.g. i bila je veoma dobro prihvaćena od strane institucija kojima je namjenjena. Kao nadogradnja njenih nalaza, uslijedila je serija radionica integriteta, sa idejom jačanja institucionalnih stubova. Radionicama su prisustvovali predstavnici svih važnijih institucija obuhvaćenih istraživanjem, doprinijevši prijedlozima za izmjene postojećeg anti-koruptivnog zakonskog okvira i prakse, kako bi se unaprijedio rad, povećala transparentnost i odgovornost ovih institucija prema građanima. Konačno, navedene aktivnosti rezultirale su prijedlogom okvira za novu anti-korupcionu strategiju na državnom nivou, koju je podržao važan partner TI BiH-a na ovom projektu – Parlamentarna skupština BiH. Zaseban dio aktivnosti ovog strateškog programa odnosi se na monitoring procesa privatizacije u BiH, sa posebnim osvrtom na privatizaciju strateških preduzeća.

Kao sastavni dio projekta Unapređenje sistema integriteta Brčko distrikta BiH, čiji je rezultat i ova publikacija, TI BiH je početkom 2009.g. objavio Studiju percepcije korupcije Brčko distrikt, kojoj je prethodilo istraživanje javnog mnjenja na području Distrikta. Istraživanje je provedeno s ciljem dobijanja podataka o opažanju fenomena korupcije i stavovima građana Brčkog prema tom fenomenu, dok Studija percepcije, kao analitički pristup, nudi odgovore i na pitanja zašto građani određenu pojavu percipiraju kao takvu, uzimajući u obzir odnos između percepcije i društveno-političkih, socijalnih, ekonomskih i drugih faktora koji na nju utiču. Ovaj projekat je realizovan u saradnji sa Uredom visokog predstavnika/Uredom za implementaciju konačne odluke za Brčko.

Kontekst

Nakon skoro četvorogodišnjeg (1992-1995) oružanog konflikta u BiH, tokom mirovnih pregovora u Dejtonu, strane u sukobu su postigle saglasnost o Opštem okvirnom sporazumu za mir, te uspostavile liniju razgraničenja unutar BiH, između dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske. Strane, međutim, nisu uspjele da se dogovore oko raspodjele kontrole na području Brčkog između entiteta, ali su se složile sa obavezujućom arbitražom u spornom dijelu međuentiteske linije razgraničenja na području Brčkog (član V Aneksa 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma) u skladu sa UNCITRAL¹ pravilima.

Arbitražni tribunal je trebao da donese odluku do 14.12.1996.g., godinu dana nakon što je Dejtonski mirovni sporazum stupio na snagu. U tadašnjoj političkoj atmosferi i okolnostima to se ispostavilo kao nemoguće, obzirom da je u tom periodu bila tek otpočela implementacija sporazuma i sam sporazum nije u potpunosti bio prihvaćen od strane svih strana u BiH.

Tribunal je donio svoju Prvu odluku u Rimu 14.02.1997.g. U očekivanju konačne odluke, međuentitetska linija razgraničenja je ostala tamo gdje je bila na kraju rata i Brčko je stavljeno pod međunarodnu superviziju. Supervizor za Brčko², koji je istovremeno i zamjenik visokog predstavnika, nadgleda implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma na području Brčkog i ima „ovlaštenje da donosi obavezujuće propise i naloge koji imaju „veću pravnu snagu u odnosu na bilo koji zakon koji je u suprotnosti sa njima“. Supervizoru je dat poseban mandat čiji su glavni ciljevi:

¹ Komisija Ujedinjenih nacija o međunarodnom trgovinskom pravu (United Nations Commission on International Trade Law - UNCITRAL) osnovana je 1966.g. na Generalnoj skupštini ([Resolution 2205\(XXI\)](#) od 17 decembra 1966). Prije uspostavljanja Komisije, Generalna skupština je prepoznala da su razlike u nacionalnim zakonodavstvima o međunarodnoj trgovini kreirale prepreke za trgovinske tokove, zbog čega je Komisiji data uloga instrumenta pomoću kojeg bi Ujedinjene Nacije ostvarile aktivniju ulogu u smanjenju ili uklanjanju ovih prepreka. <http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html>

² Ambasador Robert F. Farrand (SAD) imenovan je na mjesto prvog zamjenika visokog predstavnika i supervizora za Brčko na Konferenciji o implementaciji odluka za Brčko, održanoj u Beču 07.03.1997.g., a u Brčko je došao 11.04.1997.g.. Njega je nasledio ambasador Gary L. Matthews (02.06.2000.g.), ambasador Henry L. Clarke (19.04.2001.g.), Susan R. Johnson (u januaru 2004.g.). Sadašnji šef Kancelarije za implementaciju Konačne odluke za Brčko i supervizor za Brčko je prvi zamjenik visokog predstavnika dr Raffi Gregorian koji je preuzeo dužnost 16.09.2006.g.. Kancelarija supervizora je uspostavljena početkom decembra 1996.g., kao Regionalna kancelarija sjever Kancelarije visokog predstavnika, OHR (N), i 2002.g. je preimenovana u Kancelariju za implementaciju Konačne odluke za Brčko (BFAO).

- Da potpomogne postepen i metodičan povratak izbjeglica i raseljenih lica u predratne domove i da pomogne u obezbjeđivanju smještaja za stare i nove stanovnike;
- Da ojača demokratsku vlast i multietničku upravu u gradu Brčko;
- Da osigura slobodu kretanja i uspostavu uobičajenih, demokratskih funkcija policije;
- Da sarađuje sa međunarodnim carinskim posmatračima u smjeru uspostavljanja efikasnih carinskih postupaka i kontrola; i
- Da stimuliše obnovu privrede.

Taj mandat je ponovo potvrđen i ojačan naredne godine, kada je Tribunal donio Dopunsku odluku 15.03.1998.g. Tribunal je upozorio Republiku Srpsku da bi trebalo da pokaže „nove značajne rezultate u pogledu povratka bivših stanovnika Brčkog”. Prepoznajući da je Federacija BiH imala manju odgovornost u oblasti Brčkog, obzirom na položaj međuentitetske linije razgraničenja, Tribunal je, ipak, upozorio organe Federacije BiH da bi i oni trebalo da ispune svoju obavezu „da omoguće bivšim stanovnicima Federacije da se vrate u svoje domove, naročito u Sarajevo“.

05.03.1999.g. Tribunal je donio Konačnu odluku koju je dopunio Aneksom od 18.08.1999.g. Konačnom odlukom uspostavljen je Brčko Distrikt na prostoru bivše opštine Brčko, pod isključivim suverenitetom Bosne i Hercegovine, kao multietnička, demokratska jedinica lokalne samouprave. Jedinstvena, multietnička demokratska Vlada, Skupština, pravosuđe i policijske snage vrše ona ovlaštenja širom predratne opštine Brčko koja su prethodno vršila dva entiteta i tri bivše opštinske vlasti. Brčko Distrikt je zvanično proglašen 08.03.2000.g.

Tribunal je 25.06.2007.g. donio Dopunu Konačne odluke, putem koje je naložio entitetima da poštuju odredbe Konačne odluke, u smislu da nemaju nikakva ovlaštenja nad Distrikom i da ovlaštenja koja vrši Distrikt ne mogu da prenesu na državu.

Tribunal je zadržao nadležnost sve dok supervizor, uz saglasnost visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal da su entiteti u potpunosti ispunili svoje obaveze u omogućavanju uspostavljanja institucija Distrikta, na način koji je propisan Konačnom odlukom i da te institucije funkcionišu efektivno i samoodrživo.

Parlamentarna skupština BiH usvojila je 2009.g. Amandman I³ na Ustav BiH kojim je definisan status Brčko Distrikta. Prema ovom Amandmanu, Brčko Distrikt BiH koji postoji pod suverenitetom BiH i spada pod nadležnost institucija BiH, onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini entiteta, jeste jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor o međuentitetskoj liniji razgraničenja u oblasti Brčkog. Ustavni Sud BiH je nadležan da odlučuje o bilo kom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta BiH koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta BiH ili između BiH i Brčko Distrikta BiH po Ustavu BiH i odlukama Arbitražnog tribunala.

Završetak implementacije uslova iz Konačne odluke za Brčko je jedan od pet ciljeva i dva uslova koje je propisalo Vijeće za implementaciju mira u februaru 2008.g., kao preduslov za okončanje mandata Kancelarije visokog predstavnika u BiH.

U periodu od osnivanja do danas Brčko distrikt se pokazao kao uspješan i funkcionalan model organizacije i funkcionisanja javnih institucija. Uspješna uspostava i funkcionisanje institucija Distrikta imala je nekoliko bitnih specifičnosti. Prije svega „supervizor je do 2004 godine, bio ključni nosilac vlasti u distriktu, iako postoji jedan broj sličnosti s ovlastima koje Visoki predstavnik ima na nivou BiH, ovlast imenovnaja prije izbora supervizoru je omogućavala da u većoj mjeri oblikuje sastav institucija, nego što Visokom predstavniku omogućava ovlast da smjenjuje izabrane zvaničnike.“⁴

Dalje, specifičnost između Brčkog i ostatka BiH leži i u načinu određivanja kriterija za izbor u strukture vlasti prema etničkoj kvoti. Zapravo, kod strukture skupštine i uprave ne uzima se u obzir etnička pripadnost, izuzev propisa da izbor šefova službi „održava sastav stanovništva“.⁵ Ipak, ograničeno uzimanje u obzir etničke pripadnosti u Statutu i Izbornom zakonu Distrikta predstavljalo je svjestan pokušaj da se spriječe posebne političke privilegije za različite zajednice koje bi otežale upravljanje.⁶

³ Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“ broj: 25/09)

⁴ Florian Bieber: Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu, Buybook, Sarajevo 2008

⁵ Statut Brčko distrikta BiH, član 48 („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 17/08

⁶ International Crisis group (ICG) 2003: Bosnia's Brcko: Getting In, Getting On and Getting Out, www.crisisweb.org

„Slučaj Brčkog predstavlja izuzetak u bosanskom kontekstu kojim jasno dominira paradigma formalnih etničkih kvota na svim institucionalnim nivoima. Brčko se može smatrati institucionalnim eksperimentom u kojem je etnički kriterij ostavljen po strani kroz insistiranje na profesionalnim kriterijima i nastojanja na postizanju konsenzusa. Još je suviše rano formirati sud o uspješnosti brčanskog eksperimenta. Ipak, i samo njegovo postojanje pokazuje da je čak i u jednom postkonfliktnom društvu kao što je Bosna moguće zamisliti i implementirati rješenja koja ne institucionaliziraju etničnost i koja dopuštaju drugačiju vrstu vlasti.”⁷

Ipak, uspjeh distrikta Brčko je tijesno povezan sa značajnim međunarodnim ulaganjima u osoblje i resurse, koje je teško ponoviti u cijeloj zemlji. Uprkos ovim uspjesima, s obzirom na protektoratsku strukturu Distrikta, postavlja se pitanje da li će se ono što je proteklih godina postignuto održati jednom kada se angažman međunarodne zajednice u Distriktu smanji i kada vlast preuzmu izabrani zvaničnici s potencijalno suprotstavljenim političkim programima.⁸

⁷ Stojanovic, Nenad (2006). "The dilemma of ethnic quotas in power-sharing theory. The case of Bosnia and Herzegovina". U: Milan Bufon, Anton Gosar, Safet Nurkovic, Andre-Louis Sanguin (ur.), *The Western Balkans: A European Challenge*. Koper, Publishing House Annales

⁸ Florian Bieber: *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo 2008

Profil Brčko distrikta

Distrikt Brčko, po svom Statutu, kojeg je proglasio Robert W. Farrand - prvi supervizor za Brčko, jedinstvena je administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom BiH; ima vlastitu multietničku skupštinu, administraciju, policiju i pravosuđe. Demilitarizirano je područje i pruža sve potrebne slobode svojim građanima. Distrikt nema drugu zastavu ili grb osim zastave i grba BiH. Latinično i ćirilčno pismo, te srpski, hrvatski i bosanski jezik ravnopravni su u upotrebi.

Zbog svog geografskog položaja, Distrikt ima velike potencijale za razvoj u poljoprivrednoj i prehrambenoj industriji, te trgovini. Mnoge velike državne firme prošle su fazu privatizacije, a paralelno s tim povećava se, već sada veliki, broj privatnih preduzeća.

U distriktu Brčko, od njegovog osnivanja do danas, usvojeno je preko 100 zakona koji pomažu građanima da lakše izgrade funkcionalnu sredinu, pogodnu za ulazak zdravih stranih investicija i ideja, a neki zakoni postaju i modeli za entitete u BiH.

Osnovno obrazovanje je devetogodišnje, obavezno i besplatno u Distriktu, koji ima 16 osnovnih škola, 5 srednjih i, za sada, Ekonomski fakultet. Sloboda izražavanja građana i javnost rada je zagarantovana. Distrikt ima i svoj javni medij u instituciji Javno preduzeće „Radio Brčko“ d.o.o. Takođe funkcioniše i nekoliko privatnih medija.

Po posljednjem službenom popisu stanovništva iz 1991.g., opština Brčko (današnji Distrikt) imala je 87.627 stanovnika, raspoređenih u 59 naselja. Površina Distrikta istovjetna je površini nekadašnje opštine Brčko i iznosi 493,3 km².

Nacionalni sastav:

- Muslimani - 38.617 (44,06%)
- Hrvati - 22.252 (25,39%)
- Srbi - 18.128 (20,68%)
- Jugosloveni - 5.731 (6,54%)
- ostali i nepoznato - 2.899 (3,33%)

Nacionalni sastav 1971.g., bio je sljedeći:

ukupno: 74.771

- Muslimani - 30.181 (40,36%)
- Hrvati - 24.925 (33,33%)
- Srbi - 17.709 (23,68%)
- Jugosloveni - 1.086 (1,45%)
- ostali i nepoznato - 870 (1,18%)

Stanje korupcije i antikorupcione aktivnosti

Izgradnja samoodrživih institucija i efikasna borba protiv korupcije i 14 godina od potpisivanja Dejtonskog sporazuma ostaju veliki izazovi koji se nalaze pred BiH.

Prema Indeksu percepcije korupcije (Corruption Perception Index - CPI)⁹ 2007.g., BiH se nalazila na 84. mjestu, u društvu zemalja kao što su Gabon, Jamajka, Karibati, Lesoto, Makedonija, Maldivi, Crna Gora, Svaziland i Tajland, na ljestvici od ukupno 179 zemalja svijeta, sa ocjenom 3,2. Godine dana kasnije, 2008.g., Makedonija se već nalazi na 72. mjestu, a Crna Gora na 85. dok se BiH spušta na 92-95 mjesto, sa ocjenom 3,2 uz Alžir, Lesoto, Šri Lanku, Benin, Gabon, Gvatemalu, Jamajku, Kiribate i Mali, ovaj put u istraživanju koje je obuhvatilo 180 zemalja, dospivajući tako na posljednje mjesto u konkurenciji zemalja jugoistočne Evrope.

Činjenica da nikakav napredak nije ostvaren na provođenju antikorupcionih reformi u BiH posljednjih godina, kao i prisustvo društveno najopasnijih oblika korupcije, bitno će uticati na ukupne reformske procese u BiH. Prema metodologiji CPI, ocjena 3 predstavlja granicu prisustva sistemске korupcije u zemlji, što znači da BiH sa ocjenom od 3,2 i negativnim trendom ima značajan broj elemenata sistemске korupcije.

Svjetska banka je 2006.g. objavila istraživanje „Anti-korupcija u tranziciji” koje pokazuje da su zemlje tranzicije postigle znatne uspjehe u borbi protiv korupcije, ali i, nažalost, potvrđuje gornje navode kada je BiH u pitanju. Naime, nalazi ovog istraživanja su da se BiH percipira kao zemlja u kojoj je fenomen zarobljene države (state capture) najviše ispoljen od 33 zemlje obuhvaćene istraživanjem.

Nalazi Globalnog barometra korupcije (Global Corruption Barometer) Transparency International za 2009. godinu pokazuju, kao i prethodnih godina, da su političke stranke ocijenjene kao generalno najkorumpiranija institucija, a ujedno i najkorumpiraniji segment javnog života u BiH, sa ocjenom od 4.4 od maksimalnih 5 po prisutnosti korupcije, što je ujedno i najlošiji rezultat u čitavoj Evropi. Kada je

⁹ Indeks rangira države od one sa najmanjim stepenom korupcije do zemalja u kojima je korupcija najprisutnija, na osnovu ocjene za svaku pojedinačno (kreću se u rasponu od 10 – bez korupcije, do 1 – apsolutno korumpirana zemlja), a na osnovu relevantnih istraživanja od kojih se Indeks sastoji. www.transparency.org

u pitanju regija zapadnog Balkana, kao najkorumpiranija je istaknuta državna služba.¹⁰

Ove godine, istraživanje se bavilo i pitanjem prakse privatnog sektora da korištenjem mita utiče na donošenje odluka i propisa unutar države, što se često naziva fenomenom „zarobljene države“. U zemljama zapadnog Balkana čak oko 60% ispitanika smatra da je ova praksa uobičajena, što potvrđuje ostale nalaze Transparency International-a koja ističu ovaj fenomen kao jedan od najvećih problema u Bosni i Hercegovini. Kada je u pitanju učinkovitost vlasti i njihovih aktivnosti u borbi protiv korupcije, građani su ponovo iskazali nezadovoljstvo, a u Bosni i Hercegovini je u odnosu na 2007.g. broj onih koji smatraju da vlasti dovoljno čine u borbi protiv korupcije opao čak za oko 10%.

Kada su u pitanju anonimne ankete koje se sprovode među građanima, ispitanici iz BiH su i najpesimističniji među stanovnicima jugoistočne Europe kada je korupcija u pitanju. 69% ispitanika Globalnog barometra korupcije bilo je 2007. godine mišljenja da će korupcija u naredne tri godine porasti, 13% je smatralo da će ostati na istom nivou, a 18% ispitanih tvrdilo je da će se u naredne tri godine korupcija smanjiti. Da su bili u pravu, pokazuju ovogodišnji rezultati CPI-a, kao i samog Barometra, prema kojem čak 71% građana BiH smatra da su aktivnosti vlasti na polju borbe protiv korupcije neefikasne. U istraživanju koje je u maju 2008.g. sproveo Centar za istraživačko novinarstvo, u saradnji sa Prism Research, 82% građana je korupciju smatralo ozbiljnim problemom sa kojim se bh. društvo danas susreće.¹¹ U istom mjesecu, Transparency International BiH objavio je kako su korumpirani privatizacijski „deal“-ovi u 2007. godini državu koštali oko 250 miliona evra.

Prema „Studiji percepcije korupcije Brčko distrikta 2009“ koju je priredio TI BiH, rezultati su pokazali slične stavove kao i na nivou cijele države, odnosno po mišljenju građana korupcija je najprisutnija u političkim partijama. Čak 46,6% ispitanika smatra da je korupcija veoma raspostranjena u političkim strankama, daleko iznad svih drugih institucija. Kada se tome doda i 24,9% ispitanika koji misle da je korupcija donekle rasprostranjena u političkim partijama, vidi se da su političke partije ubjedljivo na prvom mjestu po percipiranom nivou korupcije. Na drugom mjestu, sa tek 25,4% nalazi se, po mišljenju građana, zdravstvo.

¹⁰ Globalni barometar korupcije za 2009. g. predstavlja stavove 73.132 ispitanika u ukupno 69 zemalja, uključujući i Bosnu i Hercegovinu u grupi zemalja zapadnog Balkana. Region jugoistočne Europe u ovoj studiji obuhvata Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju, Srbiju i Tursku.

¹¹ Studija Global Integrity 2008 (<http://report.globalintegrity.org/>).

Posebno alarmantan podatak iz pomenutog istraživanja predstavlja da je čak 70,6% svih ispitanika navelo da je korupcija prisutna tokom procesa privatizacije. Ipak, interesantna je i činjenica da je broj osoba koje smatraju da se proces privatizacije sprovodi nepošteno i nefer najmanji u Brčko distriktu u poređenju sa entitetima (svega 16% ispitanika u Brčko distriktu, te 5,94% ispitanika u RS i 6,86% ispitanika u FBiH smatralo je da se proces sprovođenja privatizacije odvija pošteno i fer, uz najveći broj onih koji ne znaju ili su bez odgovora)¹².

Antikorupcione aktivnosti u Brčko distriktu su se uglavnom odvijale na inicijativu međunarodne zajednice, odnosno Supervizora. U značajnom broju slučajeva Supervizor je morao direktno da interveniše donošenjem naloga o smjeni ili kažnjavanju pojedinih zvaničnika u institucijama Distrikta, kao i nametanjem zakona, zbog ispoljavanja drastične neodgovornosti poslanika ili službenika u instiucijama Distrikta¹³, što u stvari govori da mehanizmi odgovornosti u institucijama Distrikta još uvijek nisu u potpunosti efikasni. Procesuiranje korupcije takođe nije na zadovoljavajućem nivou. Prema posljednjem dostupnom izvještaju Javnog tužilaštva Brčko distrikta za 2007g.¹⁴ istaknuto je da je „verificirano stanje ugroženosti društva korupcijom“, ali pored takve ocjene detaljnijom analizom može se utvrditi da je, u stvari, Javno tužilaštvo u toku 2007.g. procesuiralo samo dva krivična djela koja se mogu definisati kao klasična koruptivna djela - jedan slučaj produženog krivičnog djela primanje dara (mita) i drugih oblika koristi i jedno krivično djelo nesavjesnog rada u službi.

U okviru Policije Brčko Distrikta tokom 2008.g. donesen je Akcioni plan za borbu protiv korupcije na području Distrikta. Prema Akcionom planu sprečavanja korupcije u policiji Brčko distrikta BiH konstatovano je da je „Korupcija saobraćajne policije najmasovniji vid korupcije u policiji... Nosioci ovog vida korupcije su pripadnici saobraćajne policije, u najvećem broju slučajeva saobraćajni policajci, a nerijetko i neposredni rukovodioci, kao i službenici koji vrše nadzornu funkciju nad radom saobraćajne policije.“ Vezano za ovaj problem, Jedinica za profesionalne standarde preduzela je određene aktivnosti: evidentiranje zaduženja i upotrebe svih mjernih instrumenata, dvostruku dnevnu kontrolu upotrebe uređaja od vođe smjene, umanjivanje mogućnosti manipulacije saobraćajne policije vezano

¹² Sistem ranog upozoravanja, drugi kvartal 2008. godine, Sistem ranog upozoravanja (engl. Early Warning System) predstavlja najdugotrajnije i najsistematičnije ispitivanje javnog mnjenja u BiH u cilju monitoringa stanja ekonomske, socijalne, političke, međunacionalne i bezbjednosne stabilnosti u zemlji. Sprovodi se u okviru Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija (UNDP) i publikuje na kvartalnoj osnovi od 2000 godine. Može se naći na www.undp.ba

¹³ <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/archive.asp?m=&yr=2008>

¹⁴ www.jtbd.ba/izvjestaj/1/?cid=1016,2,1,

za plaćanje mandatnih novčanih kazni na licu mjesta - kazne, zaštitne mjere i određivanje kaznenih bodova. Ipak, u vremenskom periodu od jula 2007.g. do februara 2008.g., Jedinica za profesionalne standarde "nije evidentirala niti jedan slučaj prijave ili otkrivanja slučaja korupcije u Policiji Brčko distrikta BiH..."¹⁵. Kao zaključak se nameće da ipak pomenute aktivnosti još uvijek nisu dale značajnije rezultate na planu suzbijanja korupcije u okviru policijskih struktura.

Imajući u vidu gore navedeno, može se konstatovati da i pored činjenice da postoji bolji zakonski okvir na nivou Distrikta u odnosu na entitete, koji omogućava suzbijanje korupcije, njegova implementacija, bolja koordinacija među institucijama Distrikta, kao i saradnja sa drugim agencijama na nivou države, ostaju ozbiljan izazov i u narednom periodu.

¹⁵ Jedinica za profesionalne standarde, Izveštaj o Akcionom planu sprečavanja korupcije u Policiji, 11.02.2008.g.

Sistem Integriteta Brčko distrikta BiH

Zakonodavstvo

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Brčko distrikt BiH se zasniva na podjeli vlasti. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta koja se sastoji od 31 poslanika, od kojih dva poslanika predstavljaju nacionalne manjine. Mandat u Skupštini Distrikta traje 4 godine. Poslanici se biraju neposredno putem izbora, a prema izbornom zakonodavstvu BiH¹⁶ i Brčko distrikta¹⁷. Posljednji izbori u BiH (lokalni) održani su u oktobru 2008.g. kada je biran i novi saziv Skupštine Distrikta. Skupštinom rukovodi Predsjedništvo, sastavljeno od Predsjednika i Potpredsjednika, koji se biraju iz sastava poslanika na prvoj sjednici svakog novog mandata Skupštine. Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP BiH) ima 7 poslanika u Skupštini, koalicija Srpska demokratska stranka - Demokratski narodni savez - Partija demokratskog progresa i Srpska radikalna strana Republike Srpske (SDS-DNS-PDP-SRS RS) 6 poslanika, Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) 4 poslanika, Stranka za Bosnu i Hercegovnu (S BiH) 3 poslanika, Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BiH) 2 poslanika, koalicija Nezavisna demokratska stranka -Demokratska srpska stranka (NDS-DSS) 2 poslanika, koalicija Hrvatska demokratska stranka 1990 - Hrvatska seljačka stranka - Nova hrvatska inicijativa - Hrvatska stranka prava (HDZ 1990-HSS-NHI-HSP) 2 poslanika, Stranka demokratske akcije (SDA) 2 poslanika, Socijalistička partija - Penzionerska stranka Republike Srpske (SP PS RS) 1 poslanik i nacionalne manjine imaju 2 poslanika u Skupštini Brčko distrikta (jedan poslanik iz SDP BiH, a jedan iz Udruženja Roma „Romski san“). Izbornim zakonom Brčko distrikta BiH je predviđeno da od izabranih poslanika minimalno po tri moraju pripadati konstitutivnim narodima (Srbi, Bošnjaci i Hrvati). Ukoliko izbori ne pokažu takav rezultat, predviđena je procedura kojom će se obezbijediti minimalan broj poslanika u Skupštini iz reda konstitutivnih naroda.

Mandat poslanika pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata.¹⁸ Ako poslanik, u toku trajanja mandata, istupi

¹⁶ Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02,25/02, 4/04,20/04,25/05,65/05,77/05,11/06,24/06,32/07,33/08,37/08)

¹⁷ Izborni zakon Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ br. 17/08)

¹⁸ Zakon o poslanicima Skupštine Brčko distrikta BiH, član 4 stav 2. („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ br.: 29/04, 19/07, 2/08 i 17/08)

iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata, on, kao izabrani nosilac mandata, postaje nezavisni kandidat.¹⁹

Da bi se donijela neka odluka iz nadležnosti Skupštine Brčko distrikta potrebno je da postoji kvorum koji predstavlja više od polovine svih izabranih članova Skupštine (minimum 16 poslanika). Kao osnovno pravilo pri glasanju u Skupštini važi princip da se odluke donose većinom onih poslanika koji su prisutni i koji glasaju (minimum 9), s tim da se broj uzdržanih poslanika ne uzima u obzir pri utvrđivanju većine. Pored principa obične većine, Statut Distrikta propisuje i druge većine kod donošenja odluka koje se smatraju važnim za stanovništvo i narode u Distriktu (kvalifikovana većina). Tako Statut uvodi tropetinsku većinu glasova onih koji su prisutni i onih koji glasaju (9.6, odnosno 10 poslanika u slučaju minimalnog kvoruma od 16 poslanika) za slijedeće odluke: Poslovnik o radu Skupštine, budžet, zakoni, pojedina imenovanja, s tim da princip tropetinske većine od ukupnog broja svih poslanika (18.6, odnosno 19 poslanika) važi kod donošenja odluka kao što su: razrješenje dužnosti predsjednika i potpredsjednika Skupštine, razrješenje gradonačelnika Distrikta i neke druge odluke vezane za imenovanje pojedinih funkcionera (zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefova odjeljenja). Pored toga, u Statutu Distrikta su propisana i pravila vezana za donošenje odluka posebno važnih za zaštitu nacionalnih interesa konstitutivnih naroda koji se obezbjeđuje putem mehanizma za sprečavanje preglasavanja u Skupštini i afirmativnim glasanjem u Vladi. U tom slučaju, pored potrebnih većina propisanih Statutom (obična i tropetinska većina), za donošenje odluka koje se tiču donošenja i izmjene Statuta Distrikta, Poslovnika o radu Skupštine, usvajanja i izmjene zakona i drugih odluka koje su predložili poslanici, a tiče se tzv. Afirmativnog glasanja u Vladi Distrikta, potrebna je i podrška 1/3 poslanika svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni na sjednici Skupštine i koji glasaju. Afirmativno glasanje u Vladi Distrikta tiče se pitanja kada se glasa o godišnjem budžetu i izmjenama budžeta, prostorno-planskoj dokumentaciji i njenim izmjenama, te o pitanjima koja se tiču donošenja i izmjene zakona iz oblasti obrazovanja, religije, jezika i kulture.

Resursi/struktura

Skupština Brčko distrikta ima nadležnost vezanu za donošenje i izmjenu Statuta (koji, na određeni način, predstavlja „Ustav“ Brčko distrikta), donošenje Poslovnika o radu Skupštine, zatim pravo da usvaja i mijenja zakone Distrikta, da

¹⁹ Izborni zakon Brčko distrikta BiH, član 1 stav 8.

usvaja i mijenja budžet, te da vrši određene kontrolne funkcije, daje saglasnosti i vrši razna imenovanja. Tako, Skupština Brčko distrikta, pored izbora predsjednika i potpredsjednika Skupštine, vrši izbor gradonačelnika, nadgleda rad Vlade i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja javnim prihodima i rashodima.²⁰

Kako je već navedeno, Skupština Brčko distrikta vrši zakonodavnu vlast, na način što ima ovlaštenja za donošenje zakona koji spadaju u nadležnost Distrikta. Poredeći Brčko distrikt sa drugim lokalnim vlastima u BiH, primjećuje se da jedino Skupština Distrikta ima nadležnost da donosi zakone, dok skupštine drugih jedinica lokalne samouprave (opština i gradova) nemaju to ovlaštenje. Brčko distrikt ima nadležnosti i institucije u skoro identičnom obimu kao i entiteti u BiH. Sljedstveno tome, Skupština Distrikta je donijela na desetine zakona koji regulišu pitanja koja kao takva nisu regulisana zakonima BiH. Svi zakoni se moraju objaviti u „Službenom glasniku Brčko distrikta“ i po pravilu stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja. Postupak donošenja zakona propisan je Poslovníkom o radu Skupštine (inicijativa za donošenje zakona - nacrt zakona - zakonodavna komisija – ostale komisije u zavisnosti od prijedloga - javna rasprava - amandmani na nacrt zakona - usvajanje).

Skupština Brčko distrikta je organizovana dvojako: kroz poslaničke klubove, gdje su poslanici povezani po svojim političkim afilijacijama i kao pojedinci koji djeluju kroz plenarni rad skupštine, te, drugo, kroz skupštinske komisije. Prema Poslovníku Skupštine, postoje stalne i privremene skupštinske komisije. Stalne komisije su: Zakonodavna komisija, Komisija za budžet, Komisija za zaštitu ljudskih prava, Komisija za ekonomski razvoj i poljoprivredu, Komisija za izbor i imenovanje i mandatsko-imunitetska komisija, Komisija za upravu i finansije, Komisija za javnu bezbjednost i nadzor nad radom policije, Komisija za rad, zdravstvo i socijalnu zaštitu, Komisija za obrazovanje, sport, kulturu i saradnju sa vjerskim zajednicama, Komisija za praćenje rada Vlade, institucija Brčko distrikta i predstavke građana, Komisija za komunalnu, javnu djelatnost i zaštitu okoline, Komisija za praćenje primjene Poslovníka i Komisija za sprovođenje Kodeksa ponašanja poslanika. Pored toga, Skupština ima nadležnost da formira posebne komisije za izvršavanje određenih poslova ili zadataka, sa mandatom do kraja obavljanja istih, te mogućnost formiranja Istražne komisije koja ima nadležnost da pregleda i nadgleda rad bilo kojeg organa uprave, posebno vezano za upravljanje i trošenje sredstava iz fondova Distrikta, te da poziva i saslušava svjedoke i vrši uvid u javne isprave, u cilju sprovođenja skupštinske istrage. Svaka komisija ima

²⁰ Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, član 22.

najmanje 5 članova, a poslanici mogu biti članovi više komisija. Članovi komisije mogu biti i druga lica koja nisu poslanici Skupštine, kao što su stručnjaci iz pojedinih oblasti, ali bez prava glasa prilikom donošenja odluka u komisijama. Komisije imenuju predsjedavajućeg, a dužne su da svoje izvještaje dostavljaju Skupštini, bilo na sopstvenu, bilo na inicijativu predsjednika Skupštine. Tehničku pomoć u radu komisija pruža Stručna služba Skupštine Brčko distrikta.

Ne postoji niti jedna komisija u Skupštini Distrikta koja se isključivo ili u većem dijelu svoje nadležnosti bavi pitanjem korupcije. Iako je postojala inicijativa za formiranjem ovakvog tijela, ona nije dobila podršku u Skupštini Distrikta.²¹

Pored toga, Skupština ima ovlaštenje da donosi budžet Brčko distrikta, kao i odluke o njegovom mijenjanju (rebalans). Ne postoji statutarna niti zakonska mogućnost da neka druga vlast u Distriktu, pa ni izvršna, može donijeti ili mijenjati budžet. Gradonačelnik Distrikta ima obavezu da do prvog oktobra tekuće godine donese prijedlog budžeta za sljedeću fiskalnu godinu.²² Gradonačelnik, u ime Vlade Distrikta, podnosi Skupštini prijedlog godišnjeg budžeta koji priprema Direkcija za finansije Distrikta, najmanje 90 dana prije isteka fiskalne godine. Skupština ima obavezu da usvoji budžet u roku od 30 dana prije isteka svake fiskalne godine (prije prvog decembra).²³ Prije usvajanja budžeta, nacrt budžeta se obavezno razmatra u skupštinskoj Komisiji za budžet i ostalim komisijama. U fazi od podnošenja budžeta Skupštini, do donošenja odluke o njegovom usvajanju, prijedlog budžeta je dostupan javnosti i dostavlja se lokalnim udruženjima građana. Međutim, ove javne rasprave se održavaju uglavnom pro forme i nemaju suštinski značaj na izmjene predloženog budžeta.²⁴ Nakon usvajanja budžeta, sredstva Brčko distrikta se ne mogu trošiti, niti raspoređivati na način koji nije u skladu sa usvojenim budžetom ili amandmanima na budžet (izmjene i dopune). U toku trajanja fiskalne godine moguće je donositi amandmane na budžet, po istoj proceduri po kojoj se donosi budžet, na prijedlog gradonačelnika, a zbog nepredviđenih troškova ili zbog smanjenja troškova u očekivanju ozbiljnih i nepredviđenih manjaka u prihodima Distrikta.²⁵ Izmjenama i dopunama se ponovo uravnotežuju prihodi i primanja, odnosno rashodi i izdaci. U slučaju da Skupština ne usvoji budžet prije početka fiskalne godine, institucije Distrikta će se finansirati privremeno (najduže tri mjeseca) na način što Skupština ima obavezu da donese odluku o privremenom finansiranju (do 31. decembra tekuće godine), koristeći sistem proporcionalnih

²¹ Prema nalazima fokus grupe održane u okviru istraživanja za potrebe ove Studije

²² Zakon o budžetu Brčko Distrikta BiH, član 19, stav 2.

²³ Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, član 41.

²⁴ Prema nalazima fokus grupe.

²⁵ Zakon o budžetu Brčko Distrikta BiH, član 22.

budžetskih iznosa, u skladu sa iznosima koji su utrošeni u istim razdobljima prethodne godine. Budžet se mora donijeti do 31. marta tekuće godine. Ako se ni do 31. marta tekuće godine ne usvoji budžet, do njegovog usvajanja se ne realizuju bilo koji rashodi, osim otplate zajmova.

Odgovornost

Kao jedan od osnovnih mehanizama odgovornosti uspostavljena je Kancelarija za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta koja ima nadležnost da preduzima mjere kako bi se osiguralo da sve institucije Distrikta prikupljaju i koriste prihode na zakonit i transparentan način, u skladu sa domaćim i međunarodnim računovodstvenim standardima, kao što je detaljnije objašnjeno u poglavlju o vrhovnim revizorskim institucijama ove publikacije.

Prema javnim izvještajima o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta Kancelarije za reviziju za 2006.g. i 2007.g., Skupština Distrikta je dobila uslovno mišljenje. Kao najznačajniji propust u finansijskom radu Skupštine tokom 2007.g. navodi se nedovoljno uspostavljen sistem internih kontrola, zbog čega su zabilježeni propusti kod kancelarijskog poslovanja, blagajničkog poslovanja, troškova reprezentacije, izdataka za robe i usluge i dodjele tekućih grantova fizičkim i pravnim licima, bez odluke kojom su propisani jedinstveni kriteriji, načini i postupci dodjele istih.²⁶

Odgovornost prema biračkom tijelu se svakako ogleda i u efikasnosti rada poslanika, prije svega u kvalitetu i kvantitetu usvojenih zakona. Kako se navodi u revizorskom izvještaju, Skupština Brčko distrikta BiH je u toku 2007. godine održala 22 sjednice, 37 nastavaka sjednica i 9 vanrednih sjednica, što ukupno čini 68 sjednica. Usvojeno je i objavljeno 30 zakona, 128 odluka i postavljeno je 190 zastupničkih pitanja, što ukazuje da je Skupština Brčko distrikta BiH zajedno sa zastupnicima i Stručnom službom imala kontinuiran rad i veći angažman tokom 2007. godine u odnosu na 2006. godinu.

Poslanici Skupštine za svoj rad, u cilju podržavanja njihove nezavisnosti, primaju određenu novčanu naknadu, i imaju pravo da primaju naknade na ime materijalnih troškova i druge naknade.

²⁶ Javni izvještaj revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007.g., Brčko distrikt BiH, maj 2009.g.

Mehanizmi integriteta

Skupština Brčko distrikta usvojila je Kodeks ponašanja poslanika 31.01.2008.g.²⁷ Univerzalna načela sadržana u Kodeksu, kojih se poslanici moraju pridržavati, su: nesebičnost, integritet, objektivnost, odgovornost, otvorenost i čestitost²⁸. Pored toga, Kodeks propisuje opšta pravila ponašanja poslanika (poštovanje Ustava BiH i Statuta Brčko distrikta, kao i propisa BiH i Brčko distrikta), primjerno, prikladno i etičko vršenje dužnosti, zabranu stavljanja vlastitih interesa ispred opštih interesa, obavezu da nadležnim institucijama prijave bilo kakav pokušaj korupcije, pritisaka ili neodgovarajućeg uticaja trećih lica koji je usmjeren na njihov rad, kao i posebna pravila ponašanja. Kako je ranije spomenuto, tijelo nadležno za implementaciju Kodeksa je skupštinska Komisija za sprovođenje Kodeksa ponašanja poslanika. Komisija je posebno radno tijelo Skupštine, čiji su članovi po jedan predstavnik svake političke stranke i predstavnici klubova nezavisnih poslanika. Komisija ima Poslovnik o radu, a može da izrekne sljedeće sankcije poslanicima: usmena opomena, pismena opomena, smanjenje plate ili naknade u visini jedne polovine mjesečnog iznosa i novčanu kaznu koja ne prelazi dvije mjesečne plate ili naknade.

Za razliku od drugih lokalnih nivoa vlasti, gdje se načelnici i gradonačelnici u principu biraju od strane građana na izborima, izbor gradonačelnika Brčko distrikta se vrši u Skupštini Distrikta.

Statut Brčko distrikta, za poslanike Skupštine Distrikta, a posebno za funkcionere iz izvršne vlasti, propisuje pravila vezana za sprečavanje sukoba interesa. Statut propisuje da poslanici ne mogu vršiti nikakvu drugu javnu dužnost u Distriktu ili bilo kojoj drugoj političkoj jedinici u BiH, niti mogu biti direktori, niti članovi upravnih odbora u preduzećima koja su djelimično ili potpuno u vlasništvu Distrikta ili se u bilo kojoj mjeri finansiraju iz budžeta Distrikta.²⁹

Skupština Brčko distrikta je još 2002.g., odmah po usvajanju zakona na nivou BiH, usvojila Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH.³⁰ Krajem oktobra 2008.g. nalogom Supervizora stupa na snagu novi Zakon o sukobu

²⁷ Kodeks ponašanja poslanika Skupštine Brčko distrikta BiH, dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/kodeks/Kodeks%20ponasanja%20zastupnika%20Skupstine%20Brcko%20distrikta%20BiH-broj%20B.pdf>

²⁸ Ibid, član II

²⁹ Član 26 Statuta Brčko Distrikta.

³⁰ Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 2/03)

interesa u institucijama Brčko distrikta BiH³¹, kojim je prethodni zakon stavljen van snage. Zakon propisuje da se pod „izabranim zvaničnicima“ smatraju poslanici Skupštine Brčko distrikta i istim Zakonom zabranjuje se da oni, u vrijeme trajanja mandata i 6 mjeseci nakon prestanka mandata u Skupštini, mogu biti članovi upravnog odbora, nadzornog odbora, članovi skupštine, članovi uprave ili menadžmenta u javnim preduzećima, kao i članovi upravnog odbora, nadzornog odbora, ili direktori institucija Brčko distrikta.³² Pored toga, poslanici Skupštine imaju zabranu angažmana u privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, pod uslovom da je vrijednost posla ili ugovora veća od 5.000,00 KM, zatim ne mogu zaključivati ugovore o ličnim uslugama (konsultantski ugovori, ugovori o djelu i slično) sa javnim preduzećima u Distriktu, ni sa privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, ako vrijednost ugovora ili posla prelazi 5.000,00 KM.

Poslanici ne smiju primati ni poklone u vrijednosti od 200,00 KM, odnosno ako prime poklon, ne mogu ga zadržati i moraju ga prijaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH (CIK BiH). Prema raspoloživim podacima, nema evidentiranih prijavljenih poklona javnih zvaničnika Distrikta, niti je CIK BiH pokretala postupke zbog eventualno neprijavljenih poklona u Distriktu.

Članovi Skupštine Distrikta su dužni da svoje redovne finansijske izvještaje dostave CIK BiH.

Transparentnost

Izborni zakon BiH propisuje da je svaki kandidat za izbore na nivou BiH i na nivou entiteta dužan u roku od 15 dana od dana prihvatanja njegove/njene kandidature od strane CIK BiH, podnijeti CIK BiH potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju. Prijava o ukupnom imovinskom stanju sadrži: sadašnje prihode i izvore prihoda, uključujući plate, dobit od imovine i druge prihode koje je kandidat ostvario u proteklih 12 mjeseci. Pored toga, od kandidata se traži da u izjavi navede i imovinu, uključujući novac, račune u banci, poslovnu dokumentaciju, dionice, vrijednosne papire, obveznice, nekretnine, ličnu i drugu imovinu u vrijednosti preko 5.000 KM. Konačno, od kandidata se traži da prikaže svoje rashode i druge obaveze, uključujući sva dugovanja, obaveze, kredite, mjenice i garancije. Izborni zakon BiH posebno naglašava da se izjava o imovinskom stanju odnosi na imovinu, prihode ili rashode kako u BiH, tako i u inostranstvu. Izjava o

³¹ Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 43/08 i 47/08)

³² Ibid, član 5, stav 2.

imovinskom stanju se ne odnosi samo na kandidata, već i na članove njegove uže porodice, bračnog druga, djecu i članove porodičnog domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja.

Nakon provedenih izbora, izabrani poslanici u Skupštinu Brčko distrikta su dužni, u roku od 30 dana od dana potvrde mandata, podnijeti CIK BiH potpisanu izjavu o imovinskom stanju.

CIK BiH nema pravo da vrši kontrolu podataka koji su sadržani u izjavama o imovinskom stanju, već ima obavezu da ove podatke stavi na uvid javnosti. Osnovni nedostatak ovakvog zakonskog rješenja, ne samo u odnosu na Brčko distrikt, već i za sve druge nivoe vlasti u BiH, jeste činjenica da izabrani kandidati nemaju zakonsku obavezu da tokom trajanja mandata prijavljuju promjene u svom imovinskom stanju. Kao posljedica takvog rješenja, javnost, a i državni organi nadležni za krivično gonjenje, nisu u mogućnosti da vide kakav „efekat“ na imovinsko stanje izabranog kandidata/poslanika ima njegovo/njeno učešće u zakonodavnoj vlasti.

U ovom kontekstu je važno napomenuti da u Brčko distriktu, kao ni u BiH, ne postoje pravila kojim je regulisano pitanje funkcionisanja grupa za lobiranje ili interesnih grupa i njihovih odnosa sa izabranim poslanicima u Skupštini Distrikta. U praksi, u radu Skupštine postoje razne interesne grupe koje ostvaruju kontakt sa izabranim poslanicima, ali poslanici nemaju bilo kakvu zakonsku obavezu da otkriju kontakte sa ovim grupama, i to iz dva razloga: ne postoje pravila o registraciji lobističkih ili interesnih grupa i ne postoji obaveza poslanika da prijave svoje neformalne kontakte sa licima ili grupama koje bi se mogle smatrati lobističkim ili interesnim.

Zakonom o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta nije izričito propisano da poslanici Skupštine Distrikta moraju prijaviti druge poslanike ako saznaju da se nalaze u sukobu interesa. Međutim, ovim, kao i drugim propisima koji regulišu sukob interesa na nivou Distrikta, te krovnim relevantnim propisima na državnom nivou, omogućeno je svakoj zainteresovanoj strani koja ima saznanja da se izabrani zvaničnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik nalazi u sukobu interesa, da prijavi to saznanje nadležnim organima. Takođe, kao što je već navedeno, prema Kodeksu ponašanja poslanika Skupštine Brčko distrikta, poslanici Skupštine su dužni da javnu funkciju obavljaju savjesno i odgovorno, pridržavajući se etike poziva i funkcije koju obavljaju, principa odgovornosti, poštenja i savjesnosti, otvorenosti, vjerodostojnosti, te su samim tim i moralno obavezni prijaviti nadležnom organu

bilo koju povredu relevantnog propisa sa kojim su upoznati. Takođe, regulativa koja t

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Poslanici Skupštine Distrikta uživaju imunitet (krivičnopravni i građanskopravni) za izraženo mišljenje ili glasove date tokom vršenja poslaničke dužnosti. Ako se u toku krivičnog postupka protiv lica koje je poslanik u Skupštini Distrikta isti pozove na imunitet, tvrdeći da je radnja zbog koje je pokrenut krivični postupak izvršena u okviru njegovih dužnosti, o pitanju imuniteta raspravlja i odlučuje Apelacioni sud Brčko Distrikta, čija je odluka konačna i obavezujuća. Protiv odluke Apelacionog suda se može uložiti apelacija Ustavnom sudu BiH.³³ Pod pojmom „radnje izvršene u okviru njihovih dužnosti“ podrazumijevaju se radnje koje se odnose ili koje direktno proističu iz dužnosti koje poslanici imaju u Skupštini, odnosno kako je utvrđeno u Statutu, zakonima i drugim propisima Brčko distrikta.³⁴ Ista procedura je predviđena i za radnje poslanika zbog kojih je pokrenut parnični postupak. U ovom kontekstu je važno spomenuti da poslanici imaju pravo da odbiju da objelodane dokaz o licima koja su im povjerila činjenice ili kojima je poslanik povjerio činjenice vezane za izvršenje njegovog mandata.³⁵

Krivični zakon Brčko distrikta³⁶ propisuje kao krivična djela: neprijavlivanje, pripremanje i izvršenje krivičnog djela ili izvršioca (izvršilaca). Poslanici Skupštine Distrikta imaju obavezu, i kao nosioci izabrane funkcije, i kao građani, da prijave izvršenje krivičnog djela ili izvršioca, makar se radilo i o drugim članovima Skupštine Distrikta. Nije poznato da su se u praksi ovakvi slučajevi dešavali. Prema nalazima fokus grupe praksa je upravo suprotna – kada je u pitanju otkrivanje eventualnih krivičnih radnji poslanika, u Skupštini Distrikta dolazi do koaliranja čak i onih stranaka koje su po svim ostalim pitanjima iz domena redovnog rada Skupštine u snažnoj opoziciji.

Poslovníkom o radu Skupštine, predsjednik Skupštine je dužan da se stara o održavanju reda u toku trajanja Skupštine. U tom smislu, predsjednik Skupštine ima ovlaštenje da upozori poslanika koji svojim ponašanjem ometa rad Skupštine, a nakon dvije opomene, predsjednik može poslaniku oduzeti riječ. Ako poslanik i dalje ometa red ili vrijeđa Skupštinu ili druge poslanike, predsjednik je ovlašten da

³³ Zakon o imunitetu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, član 6.

³⁴ Zakona o poslanicima Skupštine Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, član 7, stav 3.

³⁵ Ibid, član 8.

³⁶ Krivični Zakon Brčko distrikta BiH, član 338 - Neprijavlivanje pripremanja krivičnog djela i član 339 - Neprijavlivanje krivičnog djela ili učinioca,

tog poslanika isključi sa sjednice, s tim da poslanik ima obavezu da odmah napusti zasjedanje Skupštine. Odluka o isključenju poslanika se odnosi samo na to, konkretno zasjedanje i ne odnosi se na učešće isključenog poslanika na nekim budućim zasjedanjima Skupštine Distrikta.³⁷

Odnosi sa drugim stubovima

Ako se pođe od činjenice da u Brčko distriktu vrijedi princip podjele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) i da Skupština Distrikta predstavlja najviši organ vlasti u Distriktu, kao i da se izbori za Skupštinu (posljednji izbori u oktobru 2008.g.) provode na zakonit i regularan način, može se zaključiti da zakonodavna vlast u Brčko distriktu predstavlja najvažniji stub vlasti.

Zakonodavna vlast u Distriktu nesumnjivo je najviše oslonjena na izvršnu vlast, odnosno na gradonačelnika i Vladu Distrikta, i obrnuto. Skupština Distrikta nema bližih veza (osim budžetskih) sa pravosuđem u Distriktu jer je izbor sudija i tužilaca u sudovima i tužilaštvu Distrikta u nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH.

Sredinom februara 2009.g. Vijeće ministara BiH utvrdilo je prijedlog Amandmana 1 na Ustav BiH koji se tiče Brčko distrikta. Prema predloženom amandmanu, Brčko distrikt postoji pod suverenitetom BiH i pod nadležnošću je institucija BiH, a njegova teritorija je u zajedničkoj svojini entiteta. Distrikt predstavlja jedinicu lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima, ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala. Odnos između Brčko distrikta i institucija BiH i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlament BiH.

Amandman predviđa da je Ustavni sud BiH nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko distrikta, koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Distrikta, ili između BiH i Distrikta.

Prema ovom amandmanu, svaki takav spor može pokrenuti većina poslanika Skupštine Distrikta, koja uključuje najmanje jednu petinu izabраних poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda. S druge strane, Ustav BiH dozvoljava da jedna četvrtina poslanika oba doma državnog parlamenta, kao i jedna četvrtina poslanika oba doma entitetskih parlamenata, bez bilo kakvih etničkih ili entitetskih kvota, pokrene spor pred Ustavnim sudom BiH. Skupština Distrikta je, takođe,

³⁷ Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta BiH, članovi 104 i 105.

jednoglasno usvojila rezoluciju kojom se poziva Parlamentarna skupština BiH da usvoji ovaj amandman što je prije moguće.

Krajem marta 2009.g. Parlamentarna skupština BiH je usvojila Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, u tekstu kako ga je predložio Savjet ministara BiH. Interesantno je napomenuti da je usvajanje amandmana kojim se Brčko distrikt Bosne i Hercegovine i formalno inkorporira u ustavni sistem BiH, prva promjena Ustava BiH usvojena u proceduri koju Ustav propisuje, nakon njegovog donošenja u okviru Dejtonskog sporazuma 1995.g.

Sudovi u Brčko distriktu imaju nadležnost da odlučuju o tome da li je bilo koja odluka ili rezolucija Skupštine Distrikta u skladu sa odlukama Arbitražnog tribunala ili naloga Supervizora, kao i nadležnost da odlučuju da li je bilo koji pravni akt Distrikta ili BiH i entiteta koji se primjenjuje u Distriktu, u skladu sa odlukama Arbitražnog tribunala ili naloga supervizora.³⁸ Pored toga, i sudovi u Distriktu imaju ovlaštenje da pred Ustavnim sudom BiH pokrenu postupak ustavnosti zakona Brčko distrikta.³⁹

Prilikom analize rada zakonodavne vlasti Brčko distrikta, neophodno je spomenuti ulogu Supervizora u zakonodavnom procesu, kako bi se dobila kompletna slika rada i nadležnosti, te efikasnosti Skupštine Distrikta.

Samo u toku 2008.g. Supervizor je donio više naloga i odluka kojima je direktno intervenisao u pravni sistem Distrikta i svojim nalogima i odlukama izmijenio neke postojeće zakone, a neke zakone nametnuo. Tako je, na primjer, Supervizor 06.05.2008.g. donio nalog kojim je izmijenio Statut, Izborni zakon i Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta. U oktobru 2008.g. nametnuo je Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, a zatim donio izmjene Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH i Zakon o poslanicima Skupštine Brčko distrikta BiH. Konačno, kako Skupština Distrikta poslije lokalnih izbora oktobra 2008.g. nije bila konstituisana, odnosno nisu bili izabrani predsjednik Skupštine i gradonačelnik do sredine februara 2009.g., Supervizor je 23.12.2008.g. donio Odluku o privremenom finansiranju institucija Brčko distrikta za period od 01.01.2009.g. - 31.03.2009.g. Kako ni do 06.02.2009.g. nisu izabrani predsjednik i potpredsjednik Skupštine, niti gradonačelnik, Supervizor je istog dana (06.02.2009.g.) donio odluku kojom je obustavio isplate plata i naknada za rad poslanika u Skupštini, koje se isplaćuju iz budžeta Distrikta, sve dok ne budu

³⁸ Zakon o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, član 6.

³⁹ Ibid, član 23.

imenovana lica na navedene funkcije u skladu sa Statutom Distrikta i Poslovnikom o radu Skupštine.⁴⁰ Nedugo nakon toga (dana 11.02.2009.g.) imenovani su predsjednik i potpredsjednik Skupštine Brčko distrikta, te gradonačelnik.

⁴⁰ Nalog Supervizora za Brčko distrikt o privremenoj obustavi isplata plata i naknada poslanicima u Skupštini Brčko Distrikta, http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43012, 22.02.2009.g.

Izvršna vlast / Javna uprava

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Izvršna vlast Brčko distrikta u vidu Vlade Distrikta, te organizacijom organa uprave⁴¹, kojom reguliše poslove i nadležnosti predviđene Statutom i zakonskim rješenjima, predstavlja osnovni stub sistema integriteta u Distriktu, naročito kada se uzme u obzir činjenica da su ovi organi najvidljiviji i najodgovorniji za izvršavanje poslova. Značajnost uloge izvršne vlasti se ogleda i u činjenici da ona donosi brojne odluke koje su od velikog značaja za sve građane Distrikta, bilo samostalno, bilo putem predlaganja određenih odluka i rješenja koje usvaja Skupština Distrikta.

Administrativna kontrola odluka pojedinih članova izvršne vlasti je definisana Zakonom o Vladi Brčko distrikta BiH⁴² i Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH⁴³. Prema Zakonu, administrativna kontrola odluka pojedinih članova izvršne vlasti (gradonačelnika i rukovodioca odjeljenja) je u nadležnosti Odjeljenja za stručno-administrativne poslove i Sektora za pravne poslove u Sekretarijatu Vlade Brčko distrikta BiH, koje obezbjeđuju zakonitost rada gradonačelnika i Vlade, kao i drugih tijela i komisija osnovanih njihovom odlukom. Međutim, mehanizmi administrativne kontrole odluka gradonačelnika nisu dovoljno razrađeni, obzirom da je on odgovoran za institucije administrativne kontrole. Prema nalazima analize u okviru ove studije, odluke se provode u praksi, uz istovremenu superviziju od strane Kancelarije Visokog predstavnika za Brčko distrikt.

Kontrola članova izvršne vlasti obuhvata kontrolu rada službenika (personalna kontrola), kao i kontrolu akata koja oni donose. Postoji takođe i kontrola uprave, putem Apelacione komisije (manifestovana kroz zakonodavna rješenja u okviru Zakona o upravnom postupku), te posebni vidovi kontrole (npr. Ombudsman). Odnos organa uprave prema Ombudsmanu za ljudska prava BiH zasniva se na Ustavu i zakonu⁴⁴, kao i na međusobnoj saradnji, obavještanju i dogovaranju.

⁴¹ Prema Statutu Brčko distrikta BiH, član 45 - Vlada Distrikta i javna uprava, Vladu Distrikta čine gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja. Javnu upravu čine: odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarija gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Brčko distrikt pri Vijeću ministara BiH i ostali organi uprave kada je to predviđeno zakonom.

⁴² Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br.19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08)

⁴³ Zakon o javnoj upravi, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 31/07, 19/07 i 2/08

⁴⁴ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj, 19/02 i 35/02)

Ustavna zagaranovanost podjele vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, manifestovana je i kroz zakonska rješenja: Zakon o sudovima Brčko distrikta⁴⁵, Zakon o poslanicima Skupštine Brčko distrikta BiH⁴⁶ i njegovim naknadnim dopunama, te već pomenuti Zakon o Vladi. Odnosi organa uprave prema Skupštini zasnivaju se na pravima i dužnostima propisanim Statutom i Zakonom o javnoj upravi⁴⁷ - Skupština nadgleda rad organa uprave, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Brčko distrikta. Primijetno je da su dopune zakona u posljednje dvije godine bolje obradile ovu oblast, sprečavajući mogućnost kolizije izvršne i zakonodavne vlasti. U prethodnim zakonskim rješenjima je postojala mogućnost da predstavnik zakonodavne vlasti bude ujedno i zaposlen u organima vlasti Brčko distrikta.

Izvršna vlast je djelimično nezavisna od zakonodavne, zbog statusa gradonačelnika Brčko distrikta, koji svoj legitimitet crpi iz pozicije koja mu je zakonom zagaranovana. Pod ovim se podrazumjeva odgovornost za rad i organizaciju funkcionisanja Distrikta, dok zakonodavna vlast ima uticaj na izbor samog gradonačelnika u Skupštini i članova Vlade kroz mogućnost stavljanja veta na imenovanja koja vrši gradonačelnik.

Kada je u pitanju izbor visokih funkcionera, ne postoji značajno odstupanje od zakonom propisanih pravila. Rukovodiocce organa uprave postavlja gradonačelnik, u proceduri propisanoj Statutom i zakonima, odnosno Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta⁴⁸. Ostali rukovodioci i javni službenici se biraju na osnovu javnog konkursa, koji se raspisuje za popunjavanje upražnjenog mjesta. Proceduru izbora kandidata sprovodi Odbor za zapošljavanje, kao nezavisno tijelo. Odbor se sastoji od tri stalna člana sa visokom stručnom spremom, koji odražavaju sastav stanovništva, i dva privremena člana iz organa uprave u kojem je upražnjeno radno mjesto. Stalni članovi odbora se biraju na period od pet godina, i to na osnovu imenovanja gradonačelnika, koje potvrđuje Komisija za izbor stalnih članova Odbora (predstavnicu Agencije za državnu službu BiH, rukovodilac nadležnog organa za ljudske resurse u Vladi Distrikta i predstavnik Pravne službe). Savjetnik je lice koje nema status službenika i on se postavlja i razrješava rješenjem gradonačelnika, kojim su utvrđena njegova prava i obaveze. Skupština ima mogućnost veta na imenovanje savjetnika. Mandat savjetnika automatski prestaje

⁴⁵ Zakon o sudovima Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 4/00, 1/01, 10/01, 5/02, 6/02

⁴⁶ Zakon o poslanicima Skupštine Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 29/04

⁴⁷ Zakon o javnoj upravi, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 31/07, 19/07 i 2/08

⁴⁸ Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 28/06, 29/06, 19/07

prestankom mandata gradonačelnika koji ga je postavio. Postavljenje savjetnika se vrši u skladu sa Organizacionim planom Vlade Distrikta i odobrenim sredstvima u budžetu.

Unapređenje službenika se vrši u skladu sa zakonom, prema propisanim pravilima. Samo unapređenje se vrši pomicanjem službenika u okviru platnog razreda, i to ukoliko su u posljednje četiri godine ocijenjeni ocjenom „u potpunosti zadovoljena očekivanja“ ili ako su u posljednje dvije godine ocijenjeni ocjenom „nadmašuje očekivanja“. Procedura napredovanja u okviru organizacione hijerarhije nije detaljno razrađena zakonskim rješenjem.

Gradonačelnik Brčko distrikta ima ovlaštenje da donosi konačne odluke u slučajevima dodjeljivanja redovnih ugovora ili dozvola. Ovlasti za pojedine poslove su i u rukama rukovodilaca organa uprave, u skladu sa ovlaštenjima koja im je dao gradonačelnik. Gradonačelnik i rukovodioci organa uprave organizuju i rukovode radom uprave, odnosno odjeljenja u okviru uprave, te snose materijalno-finansijsku odgovornost za rad. S tim u vezi potrebno je spomenuti i javne nabavke određenih roba, usluga i radova, gdje odgovornost za dodjelu poslova ima gradonačelnik. Pravna služba Vlade Distrikta kontroliše zakonitost samih odluka, a stručni nadzor nad poslovima javnog ugovaranja obavlja i Kancelarija za reviziju institucija Brčko distrikta BiH

Dužina mandata izvršne vlasti je zagantovana zakonskim propisima. Gradonačelnika bira i razrješava Skupština Distrikta, u skladu sa Statutom i Poslovníkom Skupštine. Gradonačelnik obavlja svoje dužnosti za vrijeme trajanja mandata Skupštine koja ga je izabrala i vrši svoje dužnosti u skladu sa Statutom, Zakonom o javnoj upravi, Zakonom o Vladi Brčko distrikta BiH, Poslovníkom Vlade i drugim aktima. Kada Skupština razriješi gradonačelnika ili kada gradonačelnik podnese ostavku, šefovi odjeljenja (rukovodioci organa uprave) se razrješavaju po službenoj dužnosti, ali nastavljaju sa obavljanjem dužnosti pod rukovodstvom zamjenika gradonačelnika, do izbora novog gradonačelnika, a najviše u roku do 30 dana.

Integritet izvršne vlasti se može posmatrati kroz personalna i zakonska rješenja. Polaznu osnovu u determinisanju integriteta izvršne vlasti svakako ima Skupština Distrikta, putem imenovanja gradonačelnika, odnosno kriterijuma njegovog odabira. Predlažući šefove odjeljenja, gradonačelnik je odgovoran za personalna rješenja članova Vlade. Od zakonskih rješenja, najvažniji institut za utvrđivanje integriteta nosilaca vlasti odnosi se na sukob interesa. Gradonačelnik i šefovi odjeljenja su obavezni da podnesu ostavku ukoliko se utvrdi da nisu ispoštovali

član 52 Statuta Brčko distrikta ili član 4 Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta. Što se tiče nižih službenika u institucijama vlasti Distrikta, ukoliko se utvrdi postojanje sukoba interesa u toku rada u organu uprave, takav službenik ili namještenik dužan je da se u roku od 15 dana od dana nastanka tih okolnosti izjasni o tome hoće li te okolnosti otkloniti, kao razloge smetnje za rad u organu uprave, ili će u navedenom roku prekinuti radni odnos⁴⁹.

Gradonačelnik i šefovi odjeljenja su u obavezi da podnesu ostavku ukoliko se protiv njih podigne krivična prijava za djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje 6 mjeseci.

Transparentnost rada izvršne vlasti i javne uprave je regulisana načelom transparentnosti i javnosti rada istog Zakona. Rad izvršne vlasti i javne uprave je javan i dostupan široj javnosti, osim u slučajevima kada njihov rad predstavlja službenu, odnosno profesionalnu tajnu.

Vlada Brčko distrikta ima usvojen i Kodeks ponašanja za javne službenike i namještenike u organima uprave Distrikta. Njegova suština se ogleda u potrebi da se utvrde standardi ličnog i profesionalnog integriteta i ponašanja, kojih bi trebalo da se pridržavaju javni službenici i namještenici; da podrži javne službenike u poštovanju ovih standarda; da upozna građane kakvo ponašanje imaju pravo da zahtijevaju i očekuju od javnih službenika i namještenika i da doprinese izgradnji povjerenja građana u organe uprave.

Kodeks službeniku ili namješteniku ne zabranjuje njegovo pravo uključenja u političku stranku, odnosno neku drugu političku organizaciju, ali mu je zabranjeno učešće u upravnim i drugim odborima političkih organizacija. Rukovodećim službenicima i namještenicima dodatno se zabranjuje: da imaju funkciju u političkoj organizaciji, da budu kandidati na izborima za bilo koji nivo vlasti u BiH, da javno podržavaju ili se suprotstavljaju bilo kom kandidatu za neku javnu funkciju, da drže govore u ime neke političke organizacije, da sakupljaju finansijska sredstva za bilo koju političku organizaciju ili kandidata za javnu funkciju, te da daju novčani doprinos za političku organizaciju ili kandidata za javnu funkciju.

Resursi/struktura

Izvršnu vlast, odnosno javnu upravu Brčko distrikta čine gradonačelnik, odnosno predsjedavajući Vlade Distrikta, te 13 institucija koje ujedno čine Vladu Distrikta. S

⁴⁹ Ibid, Glava VIII - sukob interesa

obzirom na karakter i status Distrikta, ove institucije se bave nizom aktivnosti, od komunalnih poslova, organizacije sistema obrazovanja i pružanja zdravstvenih usluga, do pitanja javne sigurnosti i policije. Broj institucija je rastao u proteklih nekoliko godina, kako je rasla potreba za adekvatnom organizacijom posla u cilju izvršavanja pojedinih nadležnosti Distrikta, koje nisu male. Iako Brčko distrikt u nekim aspektima korespondira sa jedinicom lokalne samouprave, njegove nadležnosti su višestruko veće od ostalih jedinica lokalne samouprave u BiH, zbog posebnog statusa koji ima.

Javnu upravu, pored ovih institucija, čine i Direkcija za finansije, Komisija za hartije od vrijednosti, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, te Kancelarija koordinatora Brčko distrikta pri Vijeću ministara BiH.

Broj zaposlenih osoba u navedenim institucijama javne uprave iznosi 1.055, dok sveukupnu javnu upravu čini 1.256 zaposlenih (bez zaposlenih u prosvjeti, obrazovanju i zdravstvu). Zajedno sa ovim pak institucijama, broj zaposlenih dostiže 2.898.

Budžet Brčko distrikta je prilično sveobuhvatan tj. u njemu se koncentrišu svi prihodi Distrikta (porezi, naknade, takse, kazne, itd.). Prema podacima za 2008.g., gradonačelnik i rukovodioci organa uprave raspolagali sa ukupnim budžetom od 193.136.863 KM, predviđenim za finansiranje izvršne vlasti (Kancelarije gradonačelnika i odjeljenja u Vladi Distrikta). Naredna tabela prikazuje izdvajanja u okviru Budžetu za 2008.g.

INSTITUCIJA	RASHODI 2008	% UKUPNOG BUDŽETA	Broj zaposlenih
ODJELJENJE ZA STR. I ADM. POSLOVE	6.963.324,22	3,17	50
ODJELJENJE ZA JAVNI REGISTAR	3.467.002,11	1,58	162
ODJELJENJE ZA ZDRAVSTVO	52.731.176,53	24,01	693
ODJELJENJE ZA POLJ., ŠUM. I VODOPRIV.	9.653.042,21	4,39	63
ODJELJENJE ZA JAVNE POSLOVE	20.316.681,12	9,25	41
ODJELJENJE ZA OBRAZOVANJE	33.163.860,92	15,1	988
ODJELJENJE ZA KOMUNALNE POSLOVE	10.593.845,80	4,82	9
POLICIJA DISTRIKTA	10.319.195,01	4,7	310
ODJELJENJE ZA RASELJENE OSOBE	5.558.120,80	2,53	35
ODJELJENJE ZA JAVNU SIGURNOST	6.554.478,91	2,98	123
ODJELJENJE ZA PRAVNE POSLOVE I IMOVINU	4.565.671,82	2,08	55
ODJELJENJE ZA PRIVREDNI RAZVOJ, SPORT I KULTURU	12.760.297,86	5,81	32
KANCELARIJA GRADONAČELNIKA	6.995.969,23	3,19	136
SUDSTVO, SKUPŠTINA, OSTALE INSTITUCIJE JAVNE UPRAVE	26.502.244,12	12,07	466
BUDŽETSKA REZERVA	9.494.196,47	4,32	
UKUPNO BUDŽET	219.639.107,13	100,00	3163,00

Tabela 1.

Prema procentualnom učešću, najviši izdaci se odnose na odjeljenje zdravstva i obrazovanja, s obzirom na činjenicu da su plate zdravstvenih i prosvjetnih radnika sastavni dio Budžeta. Najmanji izdaci u okviru budžeta se nalaze u Odjeljenju za pravne poslove i imovinu (2,08% Budžeta Distrikta). Interesantan podatak je da Budžetska rezerva iznosi oko 9,5 miliona KM (odnosno 4,32% budžeta), nad kojom diskreciono pravo raspolaganja ima Vlada. Međutim, prema uvidu u postojeća rješenja, nisu uspostavljeni adekvatni mehanizmi odobravanja i kontrole sredstava u okviru ove stavke.

Budžet je primarno sredstvo kojim se Vlada služi u implementaciji svojih ciljeva. On je instrument pomoću kojeg se prioriteta Distrikta prenose na usluge, programe i aktivnosti, kao odgovor na socijalne i ekonomske potrebe građana. Pored budžeta

za sljedeću godinu, pravi se i dokument okvirnog budžeta za 3 naredne godine. Uvođenjem Srednjoročnog okvirnog budžeta, budžetski ciklus na nivou Brčko distrikta BiH, kao i na ostalim nivoima vlasti u BiH, je usklađen sa modernom praksom srednjoročnog planiranja čije su osnovne karakteristike:

- Jasno definisan budžetski kalendar – aktivnosti, rokovi i odgovornosti;
- Jasna fiskalna strategija zasnovana na raspoloživim sredstvima;
- Raspodjela ograničenih resursa na najvažnije ciljeve ekonomske i socijalne politike Vlade;
- Unapređenje predvidivosti budžetskih politika i finansiranja;

Budžet se donosi prema definisanim pravilima i principima budžetskog programiranja, u sljedećih deset koraka:

1. Instrukcije Nacrta budžeta i kalendar (kraj februara)
2. Iskaz o makroekonomskoj i fiskalnoj prognozi (kraj marta)
3. Tabele pregleda prioriteta budžetskih korisnika (kraj aprila)
4. Dokument okvirnog budžeta (kraj juna)
5. Početne gornje granice rashoda za budžetske korisnike (kraj juna)
6. Zahtjevi budžetskih korisnika (druga polovina avgusta)
7. Rasprave sa budžetskim korisnicima (druga polovina septembra)
8. Usvajanje Nacrta budžeta od strane Vlade i slanje informacije prema budžetskim korisnicima - Instrukcije broj 3, za izradu Dokumenta programskog budžeta (početak oktobra)
9. Podnošenje Nacrta programskog budžeta i prpratne dokumentacije Skupštini (kraj oktobra)
10. Skupštinska rasprava i usvajanje programskog budžeta (kraj decembra).

Prema Javnom izvještaju revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007.g., u dijelu koji se odnosi na Budžet, navodi se da je „nedovoljno uspostavljen sistem internih kontrola kod primjene Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH, u dijelu koji se odnosi na: poštivanje rokova kod pripreme nacrta budžeta i njegovo usvajanje od strane Skupštine, planiranje i izvršavanje budžeta kod plata i naknada i kapitalnih projekata, evidentiranja ukupnog zaduženja budžeta, rokove izrade godišnjih obračuna i izvještavanje o izvršenju budžeta u dijelu usaglašavanja pojedinih pozicija kroz iskaze novčanog toka, GIB-a i bilansa stanja...“, što ukazuje na niz nepravilnosti i mogućih zloupotreba tokom pripreme i izvršenja Budžeta. Potrebno je, takođe,

napomenuti da Vlada Distrikta nema značajne kapacitete u vezi sa makroekonomskim i fiskalnim prognozama.

Prema raspoloživim podacima, nisu zabilježeni slučajevi postojanja ili korištenja vanbudžetskih sredstava od strane gradonačelnika ili članova Vlade Distrikta, no postojanje velike budžetske rezerve, uz sve prethodno navedeno, ostavlja dosta prostora za diskreciono ponašanje prilikom izvršenja budžeta.

U Javnom izvještaju revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta za 2007. godinu, navodi se da opšta sredstva rezervi nisu korištena strogo namjenski, u skladu sa Zakonom o budžetu, za nepredviđene i hitne slučajeve (vremenske nepogode, poplave, požari, zemljotresi, suše itd.).

U istom izvještaju se navodi da je izvršenje kapitalnih projekata u skladu s planiranim pozicijama dovelo do prikazivanja izvršenja, tj. ulaganja u kapitalnu imovinu koja nije imovina budžeta, odnosno čiji titular nije Brčko distrikt, kao i u stalnu imovinu budžeta koja se ne može priznati kao kapitalna imovina, jer se radi o investicionom održavanju kao tekućem trošku, a ne o investicionom ulaganju.

Odgovornost

Organizacija i djelatnost Vlade Distrikta i ostalih institucija javne uprave, uključujući i nadzor nad njima, regulisani su Statutom i zakonima Brčko distrikta, kao i pojedinim aktima na nivou BiH. Javna uprava u Distriktu se stalno razvija, institucionalizujući prelazna rješenja koja su u velikom broju preuzeta iz zakonodavstva sa viših nivoa vlasti u BiH. Međutim, postoji određeni stepen nedosljednosti između stvarnog i normativnog, posebno kada se radi o nadzoru od strane Skupštine Distrikta. Problemi se manifestuju u prevelikoj politizaciji odnosa izabраних predstavnika prema gradonačelniku i Vladi Distrikta, te stalnim sukobima unutar skupštinske većine. Situaciju dodatno komplikuje i uticaj supervizora za Brčko distrikt koji donosi odluke umjesto izabраних predstavnika (članova Skupštine), što oni koriste kao alibi za sopstvenu neodgovornost i nerad. Regulativa koja reguliše nadzor tijela izvršne vlasti i odluka koje donose, odnosi se na zakone o Vladi, javnoj upravi, upravnom postupku, te na niz podzakonskih akata.

Vlada Brčko distrikta za svoj rad odgovara Skupštini Distrikta. Prethodne sekcije sadrže osvrt o nadzoru Skupštine nad Vladom, i to u vezi sa imenovanjem gradonačelnika i ostalih članova Vlade, nadzorom i potvrđivanjem određenih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, te donošenjem budžeta. Na kraju svake

kalendarske godine, gradonačelnik podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Vlade i program rada Vlade za narednu godinu, u skladu sa članom 56 Statuta Distrikta.

Skupština, u skladu sa Statutom i Poslovnikom Skupštine, može razriješiti gradonačelnika i rukovodioca organa uprave, ukoliko se ustanove određeni propusti u njihovom radu, odnosno ukoliko se ustanovi sukob interesa ili budu optuženi za krivično djelo za koje je zapriječena kazna od minimalno 6 mjeseci zatvora. Skupština ima odgovarajuće nadležnosti kada je u pitanju razješenje rukovodioca organa uprave od strane gradonačelnika, odnosno ona u predviđenom vremenskom periodu može osporiti ovu odluku i odbaciti odluku o razješnju. Takođe, član 30 Poslovnika Skupštine kaže da Skupština ima nadležnosti u nadgledanju rada Vlade i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Distrikta. S tim u vezi, Skupština može, postupajući prema svojoj odluci donesenoj u skladu sa članom 33 Statuta, da oformi posebnu komisiju iz svog članstva, koja bi ispitala rad bilo koje javne institucije Distrikta. I druge institucije javne uprave, kao što su Direkcija za finansije ili Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Distrikta, moraju minimalno godišnje izvještavati Skupštinu o svom radu i nalazima. Svi izvještaji i nadzor nad izvršnom vlašću omogućavaju poslanicima da izvrše zvaničnu procjenu rada, najmanje jednom godišnje: gradonačelnika, direktora Direkcije za finansije, direktora Poreske uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Kancelarije za reviziju i drugih zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine.

Prema prevashodno Statutu, načelu javnosti rada Vlade Brčko distrikta BiH, Zakonu o slobodi pristupa informacijama,⁵⁰ Poslovniku Vlade i drugim aktima, Vlada je dužna da omogući uvih u svoj rad. Najvidljiviji primjer donošenja odluka uz konsultaciju građana odnosi se na institut javnih rasprava prilikom donošenja budžeta. Međutim, ove javne rasprave se odvijaju uglavnom *pro forma*, bez ozbiljnijeg razmatranja amandmana ukoliko isti nema političku težinu. Poseban problem je vezan sa statusom mjesnih zajednica, koje egzistiraju u formi nevladinih organizacija i koje vrlo često ne predstavljaju interese građana, već političke stavove partija koje su predsjednicima pomogle da dođu na čelo tih organizacija. U okviru Kancelarije gradonačelnika, uspostavljena je i služba za žalbe i pritužbe građana, koja postupa po žalbama i pritužbama građana po sljedećoj proceduri: prijem žalbe, obrađivanje žalbe, prosljeđivanja upita po žalbi, analiza odgovora po žalbi, koordiniranje organa uprave u cilju definisanja navoda iz žalbe, provođenja istrage, zauzimanja stava po žalbi, prosljeđivanje odgovora, poduzimanje odgovarajućih

⁵⁰Zakon o slobodi pristupa informacijama, „Službeni glasnik BiH“, broj 28/00

mjera protiv prekršitelja, informisanje gradonačelnika, Skupštine, nadležnih skupštinskih komisija i javnosti. Osnov za postupanje Službe su žalbe i pritužbe građana koje se odnose na nezakonit rad organa uprave i kao takve predstavljaju stalnu vezu između građana i organa uprave (Vlade) Brčko distrikta. Međutim, s obzirom na nevelik broj pritužbi, čini se da građani i nemaju mnogo povjerenja u ovaj institut. Uvidom u revizorski izvještaj o radu ove Kancelarije, lako se može naći uporište ovakvih stavova građana obzirom da „za osnovano utvrđene žalbe građana Kancelarija nije nalagala organu da utvrđene nedostatke otkloni, nije predlagala nadležnom šefu organa pokretanje disciplinskog postupka protiv prekršioaca i nije provodila analize i ankete za utvrđivanje mišljenja građana o radu Vlade Brčko distrikta BiH, što je suprotno članovima 9, 10 i 13 Pravilnika o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH.“⁵¹

Zakon o upravnom postupku uvodi institut žalbe Apelacionoj komisiji na određena rješenja rada organa uprave u drugostepenom postupku. Apelaciona komisija se sastoji od pet članova, imenovanih od strane gradonačelnika, nakon provedenog javnog konkursa. Članovi Apelacione komisije, od kojih je jedan njen predsjedavajući, imaju status državnih službenika. Organizaciono, Apelaciona komisija pripada kabinetu gradonačelnika. Na žalbu iz drugostepenog postupka građani imaju pravo da pokrenu upravni spor pred sudom. Međutim, imajući u vidu zakonske rokove za rješavanje predmeta u okviru upravnog postupka, mnogi odustanu od žalbi, zbog velikih materijalnih izdataka i vremena koje je potrebno za okončanje postupka.

Mehanizmi integriteta

U Brčko distriktu postoji nekoliko instrumenata koji kontrolišu ponašanje u okviru institucija izvršne vlasti i javne uprave. Tu prije svega spadaju Statut, zakoni o javnoj upravi, državnoj službi, Vladi distrikta i drugi akti. Najvažniji instrument koji kontroliše ponašanje nosilaca izvršne vlasti je svakako Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH. Ovim zakonom, radi sprečavanja sukoba interesa, propisuju se posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika (u daljem tekstu javnih zvaničnika) u institucijama Brčko distrikta BiH u obavljanju javne funkcije. Sukob interesa postoji u situacijama u kojima javni zvaničnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije.

⁵¹ Javni izvještaj revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007. godinu, str. 34

Javnim zvaničnicima se zabranjuje: primanje ili zahtijevanje poklona ili druge koristi radi obavljanja javne funkcije, primanje dodatne naknade za poslove obavljanja javne funkcije, pored naknada u skladu sa zakonima, obećavanje zaposlenja ili nekog drugog prava u zamjenu za poklon ili obećanje poklona, privilegovanje osobe radi stranačkog ili drugog opredjeljenja ili radi porijekla, ličnih ili porodičnih veza, odbijanje uvida u svoje finansijsko poslovanje, uticanje na dobijanje poslova ili narudžbi za potrebe Distrikta, korištenje svog položaja i dr.

Javni zvaničnici ne mogu primiti poklone u vezi sa obavljanjem javne funkcije, ali mogu primiti poklon u vrijednosti do 200 KM koji mogu zadržati i ne prijaviti. Poklone preko vrijednosti od 200 KM se moraju prijaviti institucijama Distrikta koje su ih imenovale ili izabrale, te se informacija treba dostaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH, koja vodi centralni registar svih poklona. Pravila o primanju poklona su djelimično efikasna jer normativno postoji mogućnost sankcije, odnosno plaćanja kazne od 1.000 do 10.000 KM, ali samo za one slučajeve koji se registruju.

Izabrani zvaničnici su dužni dostaviti izjavu o imovinskom stanju CIK BiH na početku i na kraju svog mandata. Prema podacima iz 2008.g., ovo su učinile sve osobe koje su izabrane na funkciju, uključujući i kandidate za gradonačelnika Brčko distrikta. Ujedno, prema Zakonu o Vladi Distrikta⁵² i Statutu, gradonačelnik i rukovodioci organa uprave imaju obavezu da podnose Skupštini godišnje izvještaje o svom ukupnom godišnjem prihodu, izvorima prihoda, potraživanjima i dugovanjima, i načinima na kojima su ih stekli, uključujući bliske srodnike (do prvog stepena srodstva).⁵³ Ovi izvještaji su javni i Skupština ih daje na uvid javnosti u skladu sa članovima 18 i 22 Statuta Brčko distrikta.

Javni zvaničnici su dužni podnijeti ostavku na svaku od nespojivih funkcija i poslova, u roku od tri dana od dana preuzimanja javne funkcije. Ograničavanja nakon prestanka funkcije postoje, i to 6 mjeseci nakon prestanka mandata, tokom kojih javni zvaničnici ne mogu biti: članovi upravnog odbora, članovi nadzornog odbora, članovi skupštine, članovi uprave ili menadžmenta, ovlaštena osoba u javnom preduzeću; i članovi upravnog odbora, članovi nadzornog odbora, direktori

⁵² Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH, član 7

⁵³ Prema članu 21 Statuta Brčko distrikta BiH (Uvid u finansije) ova obaveza odnosi se na: zastupnike Skupštine Distrikta, gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, šefove odjeljenja Vlade Distrikta, glavnog koordinatora Vlade, savjetnie gradonačelnika, šefa i zamjenika šefa Policije, direktora Direkcije za finansije, direktora Trezora i Porezne uprave u okviru Direkcije za finansije, glavnog revizora i zamjenike glavnog revizora Ureda za reviziju, sudije sudova Distrikta, tužioce i pravobranioce Distrikta, koordinatore i pomoćnike koordinatore u Kancelariji koordinatore Brčko distrikta pri Vijeću ministara BiH i članove Pravosudne komisije

institucija Distrikta. Zvaničnici svakako imaju pravo na prelaznu novčanu nadoknadu ukoliko su na funkciji proveli najmanje jednu godinu. Do sada nisu utvrđeni slučajevi kršenja zakonskih rješenja kada su u pitanju izabrana lica u Distriktu.

Veoma važan instrument kontrole ponašanja manifestuje se i u Kodeksu ponašanja za javne službenike i namještenike u organima uprave Brčko distrikta BiH, čija je svrha da: utvrdi standarde ličnog i profesionalnog integriteta, podrži javne službenike u poštovanju ovih standarda, upozna građane kakvo ponašanje imaju pravo da zahtijevaju i očekuju od javnih službenika, te da doprinese izgradnji povjerenja građana u organe uprave.

Zabranjeno je da javni službenik traži i prima novac, poklone, usluge, gostoprinstvo ili bilo kakvu drugu vrstu koristi za sebe ili za druge u vezi sa obavljanjem dužnosti. Kontrolu sprovođenja Kodeksa ponašanja vrši službenik za etiku pri Kancelariji gradonačelnika. Službenik za etiku obavještava zaposlene, stara se o primjeni Kodeksa i preduzima mjere za njegovo poštovanje. Ukoliko se utvrdi da je došlo do kršenja odredbi ovog Kodeksa, javni službenik snosi materijalnu i disciplinsku odgovornost. Pokretanje disciplinskog postupka, kao i sankcije, odnosno mjere koje se mogu izreći za povrede službenih dužnosti, regulisane su Pravilnikom o radu disciplinskih komisija.

Transparentnost

Kako je već rečeno, izabrani zvaničnici su dužni dostaviti izjavu o svom imovinskom stanju CIK BiH na početku i na kraju mandata. Takođe, gradonačelnik i rukovodioci organa uprave imaju obavezu da podnose Skupštini godišnje izvještaje o svom ukupnom godišnjem prihodu, izvorima prihoda, potraživanjima i dugovanjima, i načinima na koje su ih stekli, uključujući bliske srodnike (do prvog stepena srodstva). Procjena imovinskog stanja ne uključuje i nadgledanje životnog stila zvaničnika.

Registar o imovinskom stanju vodi CIK BiH, ali samo za izabrane članove (poslanike Skupštine i gradonačelnika Distrikta). Registar o imovinskom stanju članova Vlade Distrikta bi trebala da vodi Skupština, ali o tome ne postoje javno dostupni podaci. Zakonska ovlaštenja o objelodanjivanju podataka o imovinskom stanju postoje, no kako se čini, to se radi samo na zahtjev građana, odnosno na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Fiskalna transparentnost izvršne vlasti se manifestuje putem donošenja budžeta, kroz obavezu Vlade da redovno izvještava Skupštinu o realizaciji i utrošku sredstava, te radu Kancelarije za reviziju javnih institucija Brčko distrikta. Prema Poslovniku rada Skupštine, Skupština ima mogućnost da izvrši i vanrednu kontrolu izvršenja budžeta Vlade Distrikta. Najznačajnija aktivnost u obezbjeđivanju fiskalne transparentnosti odnosi se na rad Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, što je detaljnije objašnjeno u poglavlju o vrhovnoj reviziji.

Dokument budžeta se javno objavljuje putem službenih glasila (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH) i web stranice Vlade Distrikta. Prema pravilima Zakona o slobodi pristupa informacijama, svi građani imaju pravo uvida u njegovo donošenje i realizaciju.

Pored budžetskih sredstava, detaljno raspoređenih dokumentom Budžeta, nije zabilježeno postojanje vanbudžetskih fondova i sredstava na raspolaganju članovima Vlade Distrikta. Ovdje se prvenstveno misli na fondove penziono-invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Naime, u budžetu se doprinosi za zdravstveno osiguranje penzionera, ratnih vojnih invalida i drugih kategorija knjiže kao grant za Fond za zdravstveno osiguranje. Obzirom da je ovaj Fond zakonski izdvojen od javne uprave i predstavlja zaseban organ uprave, ovakav način izdvajanja sredstava nije u skladu s propisima.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Članovi izvršne vlasti ne uživaju imunitet od krivičnog gonjenja. Skupština, u skladu sa Statutom i Poslovnikom, može razriješiti gradonačelnika i rukovodioce organa uprave, ukoliko budu optuženi za krivično djelo za koje je zapriječena kazna od minimalno 6 mjeseci zatvora. Prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta službeno ili odgovorno lice u Distriktu koje zahtijeva ili primi dar ili kakvu drugu korist, ili koje primi obećanje dara ili kakve koristi, da u okviru svoga ovlaštenja učini što ne bi smjelo da učini ili da ne učini što bi moralo da učini, kazniće se kaznom zatvora od jedne do deset godina.⁵⁴ Iako je u prethodnom periodu bilo slučajeva i zahtjeva za uskraćivanjem imuniteta, nisu zabilježeni slučajevi ometanja procesuiranja korupcije pozivanjem na imunitet. Međutim, procesuiranja korupcije i nije bilo mnogo u Distriktu, o čemu se detaljnije govori u narednim poglavljima ove publikacije.

⁵⁴ Član 374 Krivičnog Zakona Brčko distrikta BiH

Iako su normativna pravila za nadgledanje i objelodanjivanje imovinskog stanja obuhvatila praktično sve nosioce izvršne vlasti, mehanizmi za njihovo provođenje, uključujući obezbjeđivanje adekvatnih ljudskih i tehničkih resursa nisu dovoljno efikasni. Istrage se ne vrše u praksi, tako da se sve završava na ispunjavanju imovinske kartice od strane zvaničnika. Istrage mogu vršiti i predstavnici Tužilaštva, prema ovlaštenjima datim Krivičnim zakonom, ali samo na osnovu podataka dostavljenih od strane nadležnih institucija.

Građani svakako imaju pravo da tuže Vladu Distrikta, odnosno da pokrenu proceduru za utvrđivanje korupcije, no ovo se nije značajno dešavalo u praksi. Iako se, prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta,⁵⁵ počinioc krivičnog djela koji je dao mito na zahtjev službenog ili odgovornog lica u Distriktu, može osloboditi kazne ukoliko prijavi krivično djelo prije njegovog otkrivanja ili saznanja, koristi od samog djela, ali i kazne koje prijete za učešće u ovakvim radnjama, sprečavaju veliki broj građana da prijave ovakve radnje. Naime, za davaoce mita je predviđena kazna od šest mjeseci do pet godina. Iako oni koji prijave da su dali novac mogu biti oslobođeni sankcija, to ne znači da bi zaista i bili. Stoga ni ne iznenađuje mali broj pritužbi na postojanje koruptivnih radnji od strane građana.

Od institucija koje bi se najviše trebale baviti pitanjem korupcije u izvršnoj vlasti i javnoj upravi, najvažnije su: Kancelarija za žalbe pri Kancelariji gradonačelnika, službenik za etiku, Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, policija, tužilaštvo i sudovi. No tek nekoliko zabilježenih slučajeva, i to u vezi sa radom službenika javne bezbjednosti, uprkos alarmantnim podacima iz revizorskih izvještaja, navode na razmišljanje da borba protiv korupcije nije adekvatno zastupljena u njihovim svakodnevnim poslovima.

Odnosi sa drugim stubovima

Izvršna vlast i javna uprava predstavljaju najvažnije stubove sistema integriteta u Brčko distriktu, sa aspekta broja i strukture njihovih nadležnosti. To se može potvrditi činjenicom da izvršna vlast odlučuje o raspodjeli oko 46,45% bruto društvenog proizvoda Distrikta, prema podacima za 2007.g., i da se u okviru ove raspodjele dešavaju brojne nepravilnosti koje ugrožavaju integritet same izvršne vlasti. U narednom periodu Vlada Distrikta mora da ojača sopstvenu ulogu u borbi protiv korupcije, kao i da obezbjedi preduslove za nezavistan rad ostalih tijela koja se bave ili bi trebalo da se bave kontrolom korupcije u svim segmentima funkcionisanja Brčko distrikta. Takođe se pojedine zakonske odredbe (naročito u

⁵⁵ Stav 3 člana 375 Krivičnog Zakona Brčko distrikta BiH

vezi sa Krivičnim zakonom) moraju revidirati, u cilju aktivnije uloge građana u prijavljivanju slučajeva korupcije.

Obzirom da u Distriktu postoji jasna podjela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, intenzivnija i kvlitetnija saradnja među ovim institucijama/stubovima integriteta predstavlja osnovu za dalju borbu protiv korupcije. Dosadašnju praksu u kojoj je Supervizor za Brčko distrikt imao ključnu ulogu u donošenju glavnih sistemskih zakona i rješenja moraju da preuzmu organi Distrikta, uz puno veću odgovornost Skupštine za donošenje i implementaciju odgovarajućih pravila i rješenja. Posebno je važno nastaviti jačati ulogu i nezavisnost revizorskih institucija i istražnih agencija, u vezi sa funkcionisanjem izvršne vlasti (mogućnost zloupotreba, provođenje javnih nabavki, sukobi interesa, indicije korupcije, itd.). Kada se posmatraju građani i njihova prava, neophodno je insistirati na poboljšanju odnosa izvršne vlasti sa ombudsmanima i medijima. Iako Brčko distrikt ima najviše nevladinih organizacija po glavi stanovnika, izvršna vlast mora razviti odgovarajuće sisteme podrške civilnom društvu jer postojeći sistem, u kojem su mjesne zajednice ujedno i glavne institucije civilnog društva, nije zadovoljavajući.

Kada je riječ o kontroli rada izvršne vlasti i javne uprave, građani i preduzeća, te ombudsmani, ukoliko se radi o slučajevima u kojima imaju zakonsko pravo, mogu pokrenuti postupak radi ostvarivanja sudske zaštite prava i radi ostvarivanja zakonitosti u vezi akata Odjeljenja Brčko distrikta, odnosno preduzeća, ustanove i drugog pravnog lica sa javnim ovlaštenjima⁵⁶. Tužba se podnosi Osnovnom sudu Brčko distrikta. Pravo pokretanja postupka imaju građani ili pravno lice, Ombudsman BiH, pa čak i poslovne jedinice preduzeća, naselje ili grupa osoba, ukoliko im je povrijeđeno neko od prava zagarantovanih zakonima i ustavom BiH. Presude sudova, donesene u upravnim sporovima, obavezne su, a odluke Apelacionog suda Distrikta i konačne.

⁵⁶ Zakon o upravnim sporovima (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 4/00 i 1/01)

Političke partije

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Prema Ustavu BiH⁵⁷ građanima je zagarantovano pravo na slobodu udruživanja. U Distriktu Brčko ovo pravo je, pored Ustava, zagarantovano i Statutom Distrikta⁵⁸ (član 14 Statuta). Osnivanje, rad i finansiranje političkih partija u Distriktu uređeni su zakonima na nivou države, i to prije svega Izbornim zakonom BiH⁵⁹, Zakonom o finansiranju političkih partija BiH⁶⁰ i ostalim podzakonskim aktima koje za sve niveoe vlasti donosi Centralna Izborna Komisija BiH (CIK BiH), a koji se odnose na pitanja iz domena izbornog procesa, finansiranja političkih partija, sukoba interesa, itd.

Pored navedenih zakona na državnom nivou, na snazi su i Izborni zakon Distrikta Brčko⁶¹ koji reguliše pitanja koja nisu izričito uređena Izbornim zakonom BiH, Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta,⁶² koji uređuje pitanja iz domena slobode političkog organizovanja i djelovanja, uslove i postupak osnivanja, registracije i prestanka rada političke partije na nivou Distrikta, te Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH⁶³ koji reguliše način finansiranja političkih stranaka iz budžeta Distrikta.

Prema izbornom zakonodavstvu na nivou BiH i Distrikta, politička partija se osniva na skupštini osnivača, na kojoj se donosi Odluka o osnivanju, Statut i Program. Političke organizacije se upisuju u Registar političkih organizacija u nadležnom sudu, u ovom slučaju u Osnovnom sudu Brčko distrikta i tim činom stiču status pravnog lica.

Ovi zakoni, također, definišu i način učešća nezavisnih kandidata, koalicija kandidata ili političkih stranaka u političkim aktivnostima, i to tako da se pravo učešća na izborima stiče ovjerom kandidata ili liste kandidata od strane CIK BiH, sa preduslovom da je kandidat upisan u Centralni birački spisak.

⁵⁷ Ustav BiH je sadržan u Aneksu 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

⁵⁸ Statut Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 17/08.

⁵⁹ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH” broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08.

⁶⁰ Zakon o finansiranju političkih partija, Službeni glasnik BiH br. 22/02.

⁶¹ Izborni zakon Brčko distrikta, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 20/03, 17/08

⁶² Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, br. 12/02.

⁶³ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta, „Službeni glasnik Brčko Distrikta“ br. 29/04, 14/07, 19/07

Prema članu 13A Izbornog zakona BiH i poglavlja 9 Izbornog zakona Brčko distrikta, u izborima za Skupštinu Brčko Distrikta učestvuju i predstavnici manjina, od kojih se sa liste ponuđenih kandidata biraju dva člana Skupštine Distrikta.

Prema Izbornom zakonu BiH, CIK BiH raspisuje opšte ili opštinske izbore za sve niveoe vlasti, uključujući Distrikt, dok su organi za provođenje izbora izborne komisije i birački odbori. Pitanje raspodjele mandata u Skupštini Distrikta reguliše pomenuti Izborni zakon Brčko distrikta.

U slučaju Brčkog, Izborna komisija, zadužena za provođenje i nadgledanje izbornog procesa na nivou Distrikta, broji sedam članova i imenovana je 2008.g.⁶⁴, nalogom Supervizora, nakon što Skupština nije u predviđenom roku uspjela da imenuje dva dodatna člana komisije.⁶⁵ Komisija je ovim Nalogom imenovana do 2010.g., do kada Skupština mora imenovati novih pet članova Komisije.

Članovi Biračkih odbora, prema Izbornom zakonu Distrikta, imenuju se zasebno pred svake izbore, i zaduženi su za neposredno provođenje izbornog procesa na nivou Distrikta.

Na području Osnovne izborne jedinice Brčko distrikt BiH, nakon održanih Opštih izbora 2006.g., nije bilo sankcionisanja članova Biračkih odbora. CIK je nakon provedenih Lokalnih izbora 2008. godine, u skladu sa nadležnostima utvrđenim u članu 2.9 Izbornog zakona BiH analizirala rad biračkih odbora, te na osnovu dokumentacije i podataka dobijenih u postupku ponovnog brojanja glasačkih listića u Glavnom centru za brojanje i drugih relevantnih dokaza, sačinila izvještaj o povredama odredbi Izbornog zakona BiH od strane predsjednika i članova biračkih odbora. Na području Osnovne izborne jedinice Brčko distrikt BiH, povrede Izbornog zakona utvrđene su u radu dva Biračka odbora i to na Biračkim mjestima 200C059 – Ivići dio 2 i 200C082 – Ražljevo.

Zbog nepravilnost u radu biračkih odbora na teritoriji Distrikta, CIK BiH je do septembra 2009. godine izrekla pet sankcija za predsjednika i članove biračkih odbora. Sankcije uključuju novčane kazne (500 KM za predsjednika i 200 KM za članove biračkih odbora), te četvorogodišnju zabranu učešća u radu izborne administracije za svih pet lica.

⁶⁴ Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, usvojeno od strane Doma naroda BiH na sjednici održanoj 16.4.2008. godine.

⁶⁵ Nalog Supervizora za Brčko Distrikt o Izornoj komisiji Distrikta Brčko i kojim se Skupštini Distrikta Brčko nalaže da imenuje nove članove Izborne komisije Distrikta Brčko dostupan je na web portalu OHR-a: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=41998

Nezavisni kandidat, politička partija i koalicija nezavisnih kandidata ili političkih partija čije je učesće na izborima ovjereno u izornoj jedinici Distrikta Brčko, učestvuju u procesu žrijebanja za dodjelu mjesta u biračkom odboru, koje obavlja Izborna komisija Distrikta. Nadgledanje samog izbornog procesa, tj. vrhovnu nadležnost za raspisivanje, organizovanje i provođenje svih segmenata izbornog procesa, prema Izbornom zakonu BiH, ima CIK BiH. Ovo tijelo također kontroliše rad svih izbornih komisija, pa time i Izborne komisije Brčko distrikta. Finansijska sredstva za provođenje izbora na nivou Distrikta obezbjeđuju se iz budžeta Distrikta.⁶⁶

Kada se analizira zakonski okvir za formiranje opozicionih partija i njihovo učesće u političkom životu Distrikta, treba poći od Ustava BiH kojim je definisano da je BiH demokratska država koja funkcioniše prema slovu zakona i sa slobodnim i demokratskim principima.⁶⁷ I Izbornim zakonom Distrikta garantovana su i regulisana prava svim učesnicima u izbornom procesu da tokom izborne kampanje potpuno slobodno vrše izborne aktivnosti na teritoriji Distrikta.⁶⁸ Zakon, po ugledu na krovni, reguliše i obaveze nadležnih organa da osiguraju slobodu kretanja kandidata, pristalica i birača tokom cijelog izbornog procesa i postavlja im zabrane diskriminisanja osoba zbog pripadnosti nekoj političkoj stranci ili koaliciji, ili zbog davanja podrške nezavisnom kandidatu ili listi nezavisnih kandidata.

Kada je u pitanju medijsko praćenje kampanje, primjenjuju se odredbe Izbornog zakona BiH prema kojima je zagarantovan pravičan tretman političkih subjekata tokom izborne kampanje, kao i obaveza medija da se pri praćenju izbornih aktivnosti rukovode opšteprihvaćenim principima, uravnoteženosti, poštenja i nepristrasnosti.⁶⁹ Medijima je zabranjeno stavljanje u povlašteni položaj bilo kojih političkih subjekata i zvaničnika bilo kojeg nivoa vlasti koji su kandidati na izborima, u odnosu na druge učesnike u izbornom procesu. Međutim, medijska nepristrasnost u praksi odstupa od proklamovanih principa, ne samo u predizbornom periodu, već prilikom praćenja cjelokupnog rada političkih partija u BiH i Distriktu Brčko, o čemu svjedoče relevantni izvještaji o stanju medija.⁷⁰

Finansiranje političkih partija u Brčkom je regulisano Izbornim zakonima BiH i Distrikta Brčko, Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko

⁶⁶ Prema članu 1.5 Izbornog zakona Distrikta Brčko.

⁶⁷ Ustav BiH, član 1, stav 2

⁶⁸ Izborni zakon Brčko distrikta, član 1.2. i poglavlje 7.

⁶⁹ Izborni zakon BiH, Poglavlje 16. - Mediji u izornoj kampanji

⁷⁰ Bosnia and Herzegovina, Country Reports on Human Rights Practices - 2008, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, March 2009

distrikta i bh. Zakonom o finansiranju političkih partija. Prema ovom posljednjem, dozvoljeni izvori finansiranja su: članarine, prilozi pravnih i fizičkih lica, prihodi od imovine u vlasništvu političke partije, budžeti BiH, entiteta, Distrikta i nižih administrativnih jedinica u BiH, u skladu sa entitetskim zakonima, i dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke partije, pri čemu se ova preduzeća mogu baviti samo djelatnošću vezanom za kulturu ili izdavačkom djelatnošću.

Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta za redovan rad političkih stranaka po godišnjoj osnovi izdvajaju se sredstva u iznosu od 0,1% prihoda u budžetu Distrikta ili 200.000KM, zavisno od toga koji od ova dva iznosa je niži.

Ova sredstva se raspodjeljuju na osnovu sljedećih principa:

- 30% sredstava raspodjeljuje se u jednakim iznosima svim političkim strankama zastupljenim u Skupštini Distrikta;
- 50% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje u skladu sa brojem poslaničkih mjesta koje politička stranka ima u vrijeme raspodjele sredstava;
- 20% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje strankama opozicije u Skupštini Distrikta, u skladu sa brojem poslaničkih mjesta. U slučaju da ovu kategoriju nije moguće izdvojiti, sredstva iz ove kategorije dodaju se sredstvima iz prethodne tačke.

Kontrolu finansiranja i korištenja sredstava za predizbornu kampanju i redovan rad političkih stranaka vrši Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK BiH, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih partija BiH i Izbornim zakonom BiH. Do kraja 2008.g. ova Služba je izvršila reviziju finansijskih izvještaja političkih partija za 2004., 2005. i 2006. godinu, te ukupnog poslovanja dvije političke partije - SDA i SDP BiH, na državnom nivou.

Za 2008. godinu Služba revizije je dostavila Informaciju o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima⁷¹, po kojoj 12 političkih partija i 139 nezavisnih kandidata uopšte nije dostavilo finansijski izvještaj, dok je u dostavljenim izvještajima primijećeno kršenje odredbi Zakona o finansiranju po različitim osnovama, a najčešće vezano za visinu dozvoljenih priloga od pravnih lica, neprijavlivanje pojedinačnih priloga i nedostavljanje finansijskih izvještaja u zakonski predviđenom roku.

⁷¹ Informaciju o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima moguće je naći na web portalu CIK BiH:
http://www.izbori.ba/documents%5Crevizija%5C2008%5CInfo_Rev_23122008.pdf

Što se tiče sankcija za nepoštovanje pravila o finansiranju, CIK je za 2005.g. izrekla 9, a 2006. godinu 29 sankcija političkim subjektima.

Revizija finansijskih izvještaja političke stranke uključuje izvještaje iz glavnog i entitetskog sjedišta, uključujući i Brčko distrikt, i najmanje dvije regionalne jedinice koje odabere Služba za reviziju.⁷² Revizorski izvještaj se pak izdaje za stranku kao cjelinu, iako se navode organizacioni dijelovi koji su bili predmetom revizije, a i sankcije se određuju stranci kao cjelini, zbog čega ne postoje podaci o kršenju odredbi zakona isključivo na teritoriji Distrikta, što onemogućava analizu finansiranja političkih partija u samom Distriktu.

Pravila finansiranja političkih partija razlikuju redovan rad političkih partija i njihove predizborne aktivnosti.

Pored pravila finansiranja izbornih kampanja definisanih Izbornim zakonom BiH koja se, kao što je rečeno, primjenjuju i na sve stranke aktivne u Distriktu,⁷³ Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Distrikta, ovu tematiku dodatno obrađuje. Prema njemu, sredstva izdvojena za predizbornu kampanju političkih stranaka obezbjeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za Skupštinu Brčko Distrikta, u iznosu od 0.03% prihoda u budžetu ili 60.000 KM, zavisno od toga koji od ova dva iznosa je niži. Sredstva se raspoređuju tako da svaka politička stranka ima pravo na pokriće troškova predizborne kampanje nastalih tokom dva mjeseca prije dana održavanja izbora, u maksimalnom iznosu od 4000 KM, a u slučaju nedostatka političkih subjekata, postojeća sredstva će biti jednako raspoređena.

Prema Informaciji o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima za lokalne izbore 2008.g. samo je jedna stranka - Savez nezavisnih socijaldemokrata, prekoračila dozvoljeni limit iz člana 15.10 Izbornog zakona BiH, i to za 543.039,87 KM.⁷⁴

Što se tiče stranaka iz Brčko Distrikta, za kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka do sada je sankcionisana samo Brčanska demokratska stranka i to: novčanom kaznom od 3.000,00 KM radi nedostavljanja finansijskih izvještaja za

⁷² Član 14. stav (2) Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH

⁷³ Više o ovome u Studiji sistema nacionalnog integriteta 2007, Transparency International BiH, str. 64

⁷⁴ Informacija o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima - lokalni izbori 2008. godine do 23.12.2008. godine, dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents%5Crevizija%5C2008%5CInfo_Rev_23122008.pdf

2004.g.⁷⁵ i administrativnom mjerom kojom je stranci uskraćeno pravo da se kandiduje na narednim izborima (Lokalni izbori 2008.g.).⁷⁶

Srodni podaci za odbore ostalih političkih stranaka na nivou Distrikta ne postoje, tako da ni po ovom osnovu nije moguće izvršiti detaljniju analizu poslovanja partija u Distriktu.

Po pitanju rada političkih partija, njihove nezavisnosti u praksi, te pitanja njihovog integriteta, transparentnosti i dobre vladavine, zakonski okvir predviđa slobodu, samostalnost i nezavisnost, dok god programski ciljevi i načini djelovanja političkih partija ne narušavaju Ustavom zagarantovana zajednička prava i slobode.

U programima političkih partija mogu se naći neki od principa integriteta, transparentnosti i dobrog upravljanja. Međutim, praksa upravljanja političkih partija često se ne slaže sa ovim principima.

Po ocjeni ispitanika u okviru Studije percepcije korupcije Brčko distrikta⁷⁷, najkorumpiranija stranka u Distriktu je bila SDP BiH. Organi za provođenje zakona bi trebali da utvrde da li je ovakva percepcija stanovnika Distrikta rezultat činjenice da je tada aktuelni gradonačelnik bio upravo iz SDP, obzirom da ispitanici tradicionalno, po inerciji, kao najkorumpiranije percipiraju partije na vlasti, zbog velikih diskrecionih ovlaštenja njihovih predstavnika, ili percepcija ispitanika odgovara realnosti. I pored toga, SDP je na posljednjim lokalnim izborima ponovo dobila najveći broj glasova. Kao i u prethodnim sličnim istraživanjima na teritoriji čitave BiH, ovakva kontradiktornost kod ispitanika u Distriktu pokazuje da oni nisu izuzetak kada je u pitanju borba protiv korupcije i organizovanog kriminala kao kriterij u izbornom odlučivanju. Evidentno je da je u Brčko distriktu pitanje korupcije relativizirano u odnosu na druga pitanja i da se stanovnici Distrikta na izborima rukovode nekim drugim principima, uprkos navodnoj svijesti o postojanju korupcije unutar preferirane stranke.

⁷⁵ Odlukom CIK BiH broj 01-07-6-1556/05, od 13.06.2005.g. ova stranka je sankcionisana za nedostavljanje Postizbornog izvještaja u skladu sa članom 15.1 Izbornog zakona BiH – Lokalni izbori 2004. godine; godišnjeg finansijskog izvještaja za 2004. godinu u skladu sa članom 11. stav (1) Zakona o finansiranju političkih stranaka i podataka o imovini u skladu sa članom 20. Zakona o finansiranju političkih stranaka. Po žalbi stranke, Sud BiH je kaznu preinačio na 2.000,00 KM

⁷⁶ Odluka CIK BiH broj: 01-07-6-1380/07 od 05.07.2007. g.

⁷⁷ Studija percepcije korupcije Brčko Distrikt, Izvještaj Transparency International BiH, Banja Luka, 2009.g.

Takođe, prema Kvartalnom istraživanju javnog mnjenja građana o korupciji na teritoriji BiH u periodu prvog kvartala 2009.g.⁷⁸ od 1000 ispitanika, među kojima je 2,7% bilo iz područja Distrikta Brčko, najveći broj je smatrao da je korupcija najprisutnija u procesu privatizacije i političkim partijama. Više od polovine ispitanika, njih 57%, nije željelo/znalo odgovoriti koja je stranka u BiH najkorumpiranija. Ostali su najčešće procijenili da je to SNSD – 12%, partija koja je na vlasti u RS i koja trenutno ima mjesto gradonačelnika u Distriktu Brčko, te SDA sa 9%. Isto tako, oko 57% ispitanika nije željelo/znalo odgovoriti koja stranka ima najbolji program za borbu protiv korupcije, dok su ispitanici bošnjačke nacionalnosti češće od ostalih smatrali da SDP ima najbolji program za borbu protiv korupcije, ispitanici srpske nacionalnosti kao takav su percipirali SNSD, a ispitanici hrvatske nacionalnosti HDZ.

Iz istog istraživanja vidljivo je da građani ne percipiraju političke stranke kao subjekte koji su efikasni u borbi protiv korupcije, što sasvim odgovara realnosti imajući u vidu nepostojanje ikakvog napretka u anti-korupcionim reformama u BiH. I same platforme političkih partija u tom su segmentu ograničene i u nesaglasnosti sa razmjerom problema, što samo potvrđuje hronični nedostatak političke volje za sistematsku i organizovanu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Resursi/struktura

Za posljednje Opštinske izbore 2008.g. na listi za Skupštinu Brčko distrikta bilo je registrovano devetnaest političkih partija i koalicija, te jedna nezavisna kandidatkinja. Sljedeće partije i koalicije su osvojile mandate u Skupštini na ovim izborima:

- SDP BiH 22,43% glasova, tj. 7 mandata u Skupštini Distrikta Brčko;
- Blok SDS – DNS – PDP – SRS RS: 18,75% glasova, tj. 6 mandata;
- SNSD: 13,05% glasova, tj. 4 mandata;
- SBiH: 8,24% glasova, tj. 3 mandata;
- HDZ: 8,03% glasova, tj. 2 mandata;
- NDZ – DSS: 6,10% glasova, tj. 2 mandata;
- HDZ 1990 – HSS – NHI – HSP: 5,84% glasova, tj. 2 mandata;

⁷⁸ Analiza rezultata prvog dijela kvartalnog istraživanja percepcije građana o korupciji u Bosni i Hercegovini, Transparency International BiH, Sarajevo, april 2009, <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=87b40d7a-3e69-4cde-a05a-47b89dd2c0bb>

- SDA: 4,86% glasova, tj. 2 mandata
- SP – Penzionerska stranka RS (4,37 % glasova, 1 mandat).

Prema izbornom zakonodavstvu, Skupštinu čine i dva poslanika sa liste nacionalnih manjina na koje se ne odnosi izborni prag od 3%, i to su u ovom mandatu poslanik SDP BiH i nezavisni poslanik Udruženja roma „Romski san“.

Što se tiče finansijskih resursa političkih partija, pravila za finansiranje postavljena su prethodno navedenim zakonima, dok su pravila i procedure finansijskih izvještaja regulisana podzakonskim aktima: Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih partija⁷⁹, Pravilnikom o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata⁸⁰ i Zbirnim finansijskim obrascima CIK BiH⁸¹. Međutim, kako se navodi i u izvještajima CIK BiH, a vidljivo je i u praksi, naročito tokom izbornih kampanja, transparentnost procesa finansiranja političkih partija nije obezbijeđena ovim aktima, tako da postoji potreba za značajnim poboljšanjem odnosne regulative.

Jedan od krupnih nedostataka je taj da Zakon o finansiranju političkih partija ne reguliše odnos između javnog i privatnog finansiranja. Određen je samo limit na visinu finansiranja iz prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke i dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu stranke, koji u zbiru ne smiju preći 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke.

Naredni nedostatak je nepostojanje zakona koji bi regulisao finansiranje lobi grupa ili think tank-ova povezanih sa političkim partijama, zbog čega izvori i iznosi sredstava ovih grupa ostaju van mogućnosti kontrole, kao i njihove aktivnosti i uticaji na političko odlučivanje.

Individualne i korporativne donacije reguliše Zakon o finansiranju političkih partija BiH, koji dozvoljava pravnim i fizičkim licima davanje priloga partijama ili njihovim članovima. Pod priložima se, pored novca, podrazumijevaju i pokloni i usluge koje partiju stavljaju u povlašten položaj u odnosu na druge partije. Ukupan iznos jednokratog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata u BiH i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje.

⁷⁹ Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih partija BiH, („Službene novine BiH“ br. 61/06)

⁸⁰ Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, („Službeni glasnik BiH“ br. 61/06)

⁸¹ Zbirni finansijski obrasci CIK BiH, („Službeni glasnik BiH“ br. 61/06)

Političke partije dužne su dostavljati CIK BiH svoje finansijske izvještaje u kojima se navode iznosi svih donacija fizičkih i pravnih lica čiji iznos prelazi 100 KM. Kao što je već napomenuto, za period 2008. godine Služba revizije je dostavila Informaciju po kojoj 12 političkih partija i 139 nezavisnih kandidata uopšte nije dostavilo finansijski izvještaj, što je sankcionisano novčanim kaznama.

Prihodi i rashodi partija se objavljuju u finansijskim izvještajima na standardizovanim obrascima pripremljenim od strane CIK BiH. Međutim, osim pravila vezanih za finansiranje političke kampanje ne postoje druga pravila i ograničenja za rashode stranaka. Također, mehanizam nadgledanja poslovanja odbora stranaka na nižim nivoima, uključujući Distrikt, nije dovoljno razrađen, tako da je poslovanje partija na ovim nivoima netransparentno i nedostupno javnosti u obliku izvještaja, pa time i moguće malverzacije i kršenje odredbi zakona.

Što se tiče finansiranja izbornih kampanja, nijedna politička stranka, koalicija, nezavisni kandidat i lista nezavisnih kandidata ne smiju potrošiti više od 0,2 – 0,3 KM po registrovanom biraču u svakom izbornom krugu u izornoj jedinici. Broj birača u Izornoj jedinici Brčko Distrikt za Opštinske izbore 2008.g., po Centralnom biračkom spisku CIK BiH, iznosi 16.544 birača, što dovodi do maksimalne cifre od 49.632 KM po registrovanom političkom subjektu na nivou Distrikta.

Odgovornost

Pored prethodno pomenutih zakona, za predstavnike političkih partija koji su izabrani ili imenovani na neku od javnih funkcija u Brčko distriktu primjenjuju se i drugi zakoni, kao što su Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta, Zakon o članovima Vade Brčko distrikta⁸², Zakon o zastupnicima Skupštine Brčko distrikta⁸³ i drugi.

Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta uređuje način ostvarivanja slobode političkog organizovanja i djelovanja, uslove i postupak osnivanja, registracije i prestanak rada političkih organizacija čije je sjedište u Distriktu. Ovim zakonom nije dozvoljeno osnivanje i djelovanje organizacija čiji su politički ciljevi, izraženi u statutu, programu ili nekom drugom aktu, usmjereni na ugrožavanje

⁸² Zakon o vladi Brčko distrikta donijet je Nalogom Supervizora za Brčko distrikt. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20I%20Zakon%20o%20vladi%20BD%20-lokalna%20verzija-B.pdf>

⁸³ Zakon o zastupnicima Skupštine Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 29-04.

opšteprihvaćenih principa demokratske vladavine i Ustavom BiH zajamčenih prava i sloboda.

Izborni zakoni BiH i Brčko distrikta u Poglavlju 7. regulišu način ponašanja političkih subjekata tokom izborne kampanje, a u poglavlju 1. i Opštim odredbama način obezbjeđenja sredstava za provođenje izbora i pripadnost mandata. Ostala bitna pitanja, kako je već objašnjeno, regulišu Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta i Zakon o finansiranju političkih partija BiH. Kontrolu finansijske odgovornosti vrši CIK BiH koja ima mogućnost da izrekne sankcije ili administrativne mjere političkim subjektima koji prekrše odredbe ovog zakona. Međutim, postojanje političkih pritisaka na rad CIK BiH⁸⁴ cijeli sistem dovodi u pitanje, te je upitno koliko su objektivne, nezavisne, samostalne i odmjerene njene odluke.

S druge strane, konsultacije na nivou političke partije – građani se vrše samo u toku izbornih kampanja, gdje je proces obrnut i gdje političke partije svoje programe i ideje pokušavaju što bolje plasirati građanima, tj, glasačima. Proces konsultacija građana od strane političkih partija prilikom kreiranja izbornih programa, ili pak cjelokupnih programskih načela partija, domaćoj javnosti ostaje nepoznat. Rasprave na ovu temu ograničene su na unutar-stranačke rasprave, zbog čega stvarne potrebe i problemi koje građani iznose u istraživanjima, putem medija i organizovanih debata, ostaju neprepoznati. Komunikacija se u drugom pravcu odvija praktično samo u jednom periodu, kada se građani kroz glasanje opredjeljuju na izborima, vođeni uglavnom etničkim kriterijima.

Mehanizmi integriteta

Pitanja unutrašnje organizacije, prava, obaveze i odgovornosti članova i organa političkih partija utvrđuju se statutima. Statuti većine partija imaju predviđene

⁸⁴ Politička pristrasnost CIK-a vidljiva je na primjeru postupka utvrđivanja sukoba interesa Nedžada Brankovića, bivšeg premijera F BiH, čije je pokretanje CIK prolongirala godinu i po dana. TI BiH je još 2007 g. podnio zahtjev CIK-u za utvrđivanje sukoba interesa u slučaju Nedžada Brankovića, budući da je on istovremeno bio i dioničar u Društvu za upravljanje fondovima ABSD. Nakon što se CIK proglasila nenadležnom u ovom slučaju, TI BiH pokreće upravni spor pred Sudom BiH, koji odlučuje da je CIK ipak nadležna u ovom slučaju. Nakon dužeg perioda ignorisanja odluke Suda BiH i žalbi TI BiH, CIK u konačnici donosi odluku da se premijer F BiH ne nalazi u sukobu interesa, opravdavajući odluku time da Vlada F BiH u navedenom periodu nije donosila odluke koje se tiču ABSD, te da Branković više nije član navedenog Upravnog odbora. Ovim je CIK, eklatantno kršeći Zakon o sukobu interesa BiH svoje ovlasti iskoristila za zaštitu političkog moćnika, u skladu sa političkim pritiscima koji su kroz medijske izjave dužnosnika Vlade FBiH i SDA, pratile cijeli proces. Žalba TI BiH po ovoj odluci upućena je Sudu BiH.

slične organe upravljanja, međutim, u praksi postoje razlike u stepenu interne demokratičnosti. Činjenica je da je većina partija samo proklamovano demokratična, te da o ključnim pitanjima, strategiji ili rješenjima odlučuje jedan čovjek ili uži krug ljudi oko lidera partije, dok organi služe isključivo kao paravan. Članstvo je stoga često interesno orjentisano i glavni motiv za uključivanje nije mogućnost promjene, već hijerarhijski uspon pojedinca, što se manifestuje kroz pripadnost stranci na vlasti.⁸⁵

Što se tiče finansijske odgovornosti, odnosno odgovornosti za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima koji regulišu finansijsko poslovanje partija, kao i za uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola, ono je na rukovodstvu političke stranke. Pored toga, svaka stranka imenuje ovlašteno lice da kontaktira sa CIK BiH koje potpisuje sve izvještaje i odgovorno je za vođenje evidencije u vezi sa izvještajima.

Mimo obaveza i prava članova političkih partija regulisanim kroz statute, većina partija nema kodekse ponašanja svojih članova i izabranih dužnosnika.

Takođe, pitanje kandidovanja „neetičkih“ kandidata nije adekvatno riješeno, niti postoji svijest javnosti da se na izborima uzdrži od glasanja za kandidate koji su u prethodnom mandatu bili umiješani u koruptivne afere ili protiv kojih se vode istražne radnje zbog indicija o korupciji. Neka ograničenja kandidature su propisana Izbornim zakonom, ali se ona odnose uglavnom na povrede humanitarnog prava, ratne zločine i slična pitanja, tako da je najvažniji etički mehanizam u stvari onaj koji je ugrađen u Zakon o sukobu interesa i koji se primjenjuje na javne zvaničnike prilikom i nakon preuzimanja javne funkcije.

Kako je već rečeno u prethodnim poglavljima, novi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta⁸⁶ primjenjuje se na izabrane zvaničnike, nosioce

⁸⁵ Primjere interesnog orjentisanja pripadnika političkih stranaka moguće je vidjeti kroz prizmu pristupanja, nastupanja i mijenjanja političkih stranaka u BiH od strane u javnosti prepoznatljivih političara i visokih dužnosnika. Na primjer, Nikola Špirić, predsjedavajući Vijeća ministara BiH, prije ulaska u SNSD je bio član i dužnosnik Demokratske stranke za Banja Luku i Krajinu, te Srpske radikalne stranke RS. Takođe, nakon neuspjeha Aprilskog paketa 2006 za promjenu Ustava BiH, Mehmed Žilić, član SDA, poslije glasanja suprotnog odluci stranačkog vrha, postaje članom „protivničke“ stanke, SBiH. Slično tome, dio članstva HDZ-a, nakon neslaganja sa odlukama vrha stranke po pitanju izmjena Ustava BiH, napušta stranku i osniva novu stranku, HDZ 1990. Ovakvih je primjera veliki broj i u ostalim partijama, tako da se može zaključiti da je to uobičajena politička praksa u BiH.

⁸⁶ Zakon o sukobu interesa Distrikta Brčko usvojen je 2003. godine, odmah nakon usvajanja istog zakona na državnom nivou. Budući da pomenuti zakon nije usklađen sa izmjenama državnog zakona, Supervisor za Brčko Distrikt je nakon dužeg perioda neusvajanja izmjena u Distriktu, Nalogom nametnuo Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta 2008. godine

izvršnih funkcija i savjetnike u institucijama Brčko distrikta u situacijama u kojima oni imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije.

Utvrđivanje sukoba interesa je u nadležnosti CIK BiH, koja za kršenje odredbi Zakona može izreći novčanu kaznu od 1.000 do 10.000 KM ili ograničenje kandidovanja u određenom vremenskom periodu.

Prema aktuelnim podacima CIK BiH, u Brčko distriktu je registrovano jedno kršenje Zakona o sukobu interesa, i to u 2008. godini, kada je poslanik u Skupštini Distrikta istovremeno obavljao funkciju direktora privatnog preduzeća „Klas“ d.o.o Brčko, koje je poslovalo sa Vladom Distrikta u iznosu većem od 5.000,00 KM. Za ove povrede Zakona izrečena je kazna nepodobnosti za kandidovanje za bilo koju neposredno ili posredno izabranu funkciju u periodu od četiri godine, te novčana kazna u iznosu 1.500 KM.⁸⁷

Transparentnost

Pitanje transparentnosti finansijskog poslovanja političkih partija i kandidata, regulisano je, prije svega, Izbornim zakonom i zakonima o finansiranju političkih partija BiH i Distrikta, koji traže dostavljanje različitih finansijskih izvještaja – redovnih godišnjih, za period izborne kampanje, i drugih koje eventualno zatraži CIK BiH. Ove izvještaje CIK BiH je dužna staviti na raspolaganje javnosti, kao i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbjedilo da svi građani imaju pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.⁸⁸

Međutim, implementacija ovih zakonskih odredbi u stvarnosti nailazi na različite probleme. Netransparentnost i nevjerodostojnost finansijskih izvještaja, nemogućnost utvrđivanja realnog finansijskog stanja političkih subjekata, kao i praćenja tokova finansijskih transakcija osnovni su problemi koji prate navedene odredbe i otvaraju prostor zloupotrebama zakona od strane političkih partija.

Pored navedenog, Prema članu 15.8 Izbornog zakona BiH kandidati izabrani na lokalnim nivoima vlasti, dužni su, u roku od trideset dana od objave ovjere mandata u Službenom glasniku BiH, podnijeti CIK BiH i izjavu o ukupnom imovinskom stanju koja sadrži: prihode i izvore prihoda, ukupnu imovinu, rashode i druge obaveze. Ova izjava treba da uključuje i podatke o članovima uže porodice

⁸⁷ Saopštenje za javnost CIK BiH od 15.05.2008., dostupno na:

<http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja&Datum=2008-05-15>

⁸⁸ Zakon o finansiranju političkih partija, član 12.4

kandidata: bračnog druga, djece i članova domaćinstava prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja. Nije poznat primjer da je CIK BiH novčano ili zabranom kandidovanja kaznio nekog od javnih zvaničnika zbog kršenja odredbi ovog Zakona u Distriktu Brčko.

Finansijska transparentnost predstavnika političkih partija u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti/javnoj upravi ugrađena je i u druge akte na nivou Distrikta, od kojih su najznačajniji Statut i Zakon o sukobu interesa, kao što je već objašnjeno u prethodnim poglavljima.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Nezakonito ponašanje unutar političkih partija djelimično je regulisano statutima partija, koji uglavnom pominju nadzorne odbore kao organe koji upozoravaju na propuste članovima ili tijelima stranke i ukazuju višim organima stranke na propuste u materijalnom poslovanju. S druge strane, javnost i zakonski mehanizmi nemaju veliku ulogu u unutarpartijskim odlukama, tako da je moral unutar partija isključivo korigovan internim mehanizmima. Sankcionisanje „nemoralnog“ ponašanja članova političkih partija je javnosti poznato isključivo kroz slučajeve isključenja iz članstva članova koji su u tijelima zakonodavne i izvršne vlasti ili u javnosti postupali suprotno stavovima partije ili iznosili tvrdnje na štetu rukovodstva partije.

Najveći broj sankcija političkim partijama i njihovim članovima u Brčko distriktu je izricao Supervisor, prije svega zbog njihove neodgovornosti prema građanima Distrikta.

Što se tiče zadovoljenja pravde po osnovu kršenja odredbi zakona u nadležnosti CIK BiH, može se zaključiti da sankcije koje je CIK BiH izrekao političkim partijama i njihovim dužnosnicima po različitim osnovama nisu suštinske, nego više proklamovane, budući da su iznosi novčanih sankcija za političke subjekte uglavnom simbolični i ne destimulišu nezakonito ponašanje, kao što ni kazne za kršenje odredbi Zakona o sukobu interesa ne rješavaju problem korumpiranosti dužnosnika u institucijama Distrikta i ostalim institucijama svih nivoa uprave u BiH.

Takođe, iako su u statutima političkih partija i drugim partijskim dokumentima, definisana načela po kojima može doći do isključenja člana, nije poznat primjer sankcija prema članu na osnovu krivičnih prijava po koruptivnim osnovama u Brčko distriktu.

Ni programska opredjeljena političkih partija u odnosu na sistemsko rješavanje problema korupcije ne daju mnogo nade građanima Distrikta. I ona se, takođe, svode na proklamovane principe, prije svega plasirane za vrijeme predizbornih kampanja, dok nakon istih dolazi do udaljavanja političkog subjekta od principa koje je sam pred sebe postavio, pa i od same javnosti.

Odnosi sa drugim stubovima

Političke partije u Brčko distriktu predstavljaju izuzetno važan stub integriteta, obzirom da delegiraju nosioce dva ključna stuba vlasti – zakonodavne i izvršne i da imaju veoma snažan uticaj i na sve ostale segmente društvenog života u Distriktu. Međutim, političke partije uglavnom nisu kreatori moralnih i zakonskih mjera koje će dovesti do povećanja stepena odgovornosti u društvu. Partije često funkcionišu po principu politizacije sopstvenih odgovornosti, umjesto pragmatičnog i funkcionalnog djelovanja na rješanju problema građana Distrikta. Ulogu političkih partija, stoga, u razvoju politika Distrikta često „preuzima“ Supervisor, čije su odluke, kao što je već više puta rečeno, u najvećoj mjeri uticale na unapređenje zakonodavnog, pravnog i društvenog poretka u Distriktu.

Može se zaključiti da uloga političkih partija u Distriktu, umjesto konstruktivizma, teži ka političkom manirizmu, što dodatno potvrđuje postojanje potrebe za mandatom Supervizora i petnaest godina nakon završetka rata, uz argumentaciju da su bitne odluke o Distriktu donešene naložima Supervizora, umjesto dogovorom političkih subjekata. Stoga prioriteti političkih partija moraju biti pomjereni od osvajanja vlasti i sprovođenja sopstvenih političkih (često ličnih) ciljeva, ka institucionalnom jačanju kapaciteta Distrikta, vladavini prava, ekonomskom i svakom drugom prosperitetu stanovnika Distrikta.

Po svom mjestu u BiH društvu i svojoj prirodi, političke partije upućene su na saradnju sa praktično svim segmentima društva. Putem svojih predstavnika direktnu interakciju ostvaruju sa zakonodavnom i izvršnom vlašću, te izbornim tijelima, a veoma intenzivno sarađuju i sa medjima, poslovnim sektorom, organizacijama civilnog društva i predstavnicima i organizacijama međunarodne zajednice, kao i sa svim ostalim društvenim stubovima. Međutim, ova saradnja u mnogim segmentima nije dvosmjerna, a njen je kvalitet sveden na problematiku visokopolitičkih pitanja, umjesto na poboljšanje života građana Distrikta, što bi trebala biti svrha postojanja i djelovanja ovog stuba društva uopšte, pa i u Distriktu Brčko kao pojedinačnoj društveno-političkoj zajednici.

Vrhovne revizorske institucije

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Osnivanje Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH bilo je predviđeno Zakonom o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH od 26. jula 2005. godine.⁸⁹ Zakonom je bilo propisano da će na čelu Ureda za reviziju biti jedan glavni revizor i dva zamjenika glavnog revizora, te da će Skupština Distrikta imenovati osobe na ova tri radna mjesta, u roku od tri mjeseca od dana stupanja Zakona na snagu, dok će procedura imenovanja ovih osoba biti definisana odlukom Skupštine, u roku od trideset dana od dana stupanja Zakona na snagu.

U praksi je, međutim, došlo do velikih problema i kašnjenja u ovoj proceduri, zbog politizacije pitanja izbora osoba na čelne revizorske funkcije. Naime, Skupština Distrikta je, sa zakašnjenjem od preko tri mjeseca, usvojila Odluku o postupku izbora i imenovanja glavnog revizora i dva njegova zamjenika (tek 30. novembra 2005.g.). Prema odredbama ove Odluke, Komisija za izbor, imenovanje i mandatsko imunitetska komisija Skupštine Distrikta trebalo je da raspiše konkurs za ova tri radna mjesta i da sastavi rang listu kandidata koji su ušli u uži izbor. Ova lista se prosljeđuje predsjedniku Skupštine, u roku od deset dana po zatvaranju konkursa i na osnovu redoslijeda kandidata sa ove liste, predsjednik Skupštine sačinjava prijedlog Skupštini za imenovanje tri kandidata. Skupština glasa o ovom prijedlogu, a ukoliko ga odbije, Komisija raspisuje novi konkurs. Zbog nedovoljne nacionalne raznovrsnosti, političke nepodobnosti, skupštinskog neizglasavanja i drugih razloga, konkurs za ova tri radna mjesta je bio čak tri puta poništavan, zbog čega je zakonski rok za uspostavljanje Kancelarije za reviziju probijen za gotovo četiri mjeseca.

Obzirom da, za razliku od nivoa BiH i entiteta, u Brčko distriktu od njegovog uspostavljanja nikada nije postojala unutrašnja revizija institucija, pa time ni adekvatna kontrola trošenja javnih sredstava, Supervizor za Brčko je odlučio da interveniše i po pregledu dokumentacije nastale tokom ovog procesa, 13.2.2007.g. je donio Nalog kojim se imenuju članovi Kancelarije za reviziju Brčko Distrikta BiH. Za glavnog revizora imenovana je gđa Dževida Hodžić, a gđin Tomo Vozetić

⁸⁹ Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH” br. 21/05, od 26.jula 2005. godine

i gđin Božo Zimonjić su imenovani na radna mjesta zamjenika glavnog revizora Kancelarije za reviziju.

Sve tri osobe stupile su na dužnost 1. marta 2007.g., i to na probni rad u trajanju od devedeset dana, nakon čega Supervizor za Brčko odlučivao u svakom pojedinačnom slučaju da li će osoba ostati imenovana na toj funkciji, sa punim petogodišnjim mandatom, ili će ostati na probnom radu, ili će joj se pak imenovanje ukinuti i biće zamijenjena drugom imenovanom osobom. Svim trima osobama potvrđen je mandat i one i danas obavljaju ove funkcije.

Postavljanjem rukovodstva Kancelarije za reviziju, te ispunjavanjem dužnosti gradonačelnika Distrikta na osnovu gore pomenutog naloga Supervizora, da Kancelariji obezbijedi adekvatno opremljene odgovarajuće prostorije, konačno su se stekli uslovi da Kancelarija za reviziju počne funkcionisati.

Skupština Brčko distrikta BiH, na 74. Redovnoj sjednici održanoj 18. septembra 2008. godine, usvojila je Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH⁹⁰, čijim stupanjem na snagu je prestao da važi prethodni Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH. Kancelarija za reviziju, djelimično promijenjenog naziva (Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH) nastavila je sa radom u skladu sa odredbama ovog novog zakona. Zakon reguliše reviziju javne uprave, institucija i vanbudžetskih korisnika u Brčko distriktu, kao i ciljeve, dužnost, organizaciju, rukovođenje, nadležnost, zapošljavanje i druga pitanja od značaja za rad Kancelarije za reviziju.

Osnovni cilj Kancelarije je da, kroz sprovođenje revizija, obezbijedi nezavisna mišljenja o primjeni zakona i drugih propisa, izvršenju budžeta budžetskih i javnih institucija, finansijskim izvještajima, korišćenju resursa i upravljanju imovinom Distrikta, te na taj način doprinese pouzdanom izvještavanju o korištenju budžetskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i imovinom Distrikta. Kancelarija je dužna da informiše javnost, nadležne organe i institucije o nalazima i preporukama, pravovremenim i javnim objavljivanjem revizorskih izvještaja.

Članom 4 Zakona o reviziji (Nezavisnost u radu), definisano je da je Kancelarija za reviziju, u obavljanju svojih dužnosti i nadležnosti, nezavisna i da ne podliježe

⁹⁰ Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 40/08)

upravljanju ili kontroli bilo kojeg lica ili institucije, mimo onih propisanih zakonom, kao i da je Kancelarija nepolitična i da ne smije podržavati bilo koju političku stranku ili biti u vezi sa bilo kojom političkom strankom. Članom 25 Zakona propisano je, takođe, da su Glavni revizor i zamjenici glavnog revizora dužni vršiti ovlašćenja i dužnosti nezavisno i u skladu sa ovim zakonom i odgovarajućim međunarodnim standardima koji regulišu oblast revizije.

Mandat glavnog revizora i njegovih zamjenika traje sedam godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja. Procedura imenovanja je definisana Zakonom o reviziji i bazira se na transparentnom javnom konkursu, s tim da konačnu odluku ima Skupština Distrikta. Naime, Skupština se izjašnjava o prijedlogu predsjednika Skupštine, koji je baziran na rang listi kandidata koju sačinjava Komisija za izbor, a na osnovu rezultata javnog konkursa (kao što je trebao biti slučaj i prilikom imenovanja prvog rukovodstva Ureda za reviziju). Komisiju za izbor imenuje Skupština, koja se sastoji od pet članova od kojih su dva člana iz opozicionih stranaka. Odluka o imenovanju glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora je konačna i protiv te odluke se može pokrenuti upravni spor kod Osnovnog suda Distrikta u roku od trideset (30) dana od dana prijema odluke.

Zakon dalje propisuje profesionalne (završen ekonomski fakultet i najmanje deset godina iskustva u oblasti računovodstva, revizije ili javnih finansija, kao i sertifikat ovlaštenog revizora) i druge uslove za imenovanje glavnog revizora i zamjenika (da se protiv njih ne vodi krivični postupak, da ne budu pravosnažno osuđeni na kaznu zatvora za krivična djela sa izuzetkom krivičnih djela protiv bezbjednosti u saobraćaju. Imenovanje zamjenika glavnog revizora treba da odražava sastav stanovništva Distrikta.).

Smjena glavnog revizora i zamjenika zakonski je definisana u dva slučaja, i to: a) zbog potvrđivanja optužnice za krivično djelo za koje je zakonom propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje tri mjeseca, i b) ukoliko kvalitet revizije ne zadovoljava standarde.

Ured za reviziju nadležan je za: finansijske revizije, revizije učinka i druge specijalne revizije, po zahtjevu Skupštine Distrikta.

Predmet revizije su:

- a) javna uprava, Skupština, pravosudne institucije, javni fondovi, zavodi i druge institucije koje se finansiraju iz budžeta Distrikta;
- b) javna preduzeća, preduzeća u kojima Distrikt ima vlasnički udio preko 50%;

c) institucije ili aktivnosti koje dobijaju budžetska sredstva ili donirana sredstva drugih nivoa vlasti iz zemlje i inostranstva, bilo kao zajam ili nepovratna sredstva za Distrikt.

Revizija uključuje i sve finansijske, administrativne i druge aktivnosti, programe i projekte kojima upravlja jedna ili više gore pomenuta institucija, uključujući postupak i prihode od prodaje imovine, privatizacije i koncesija.⁹¹

Po zakonu, revizija javne uprave i institucija Distrikta radi se svake godine i uključuje: prereziju (uključujući praćenje primjene preporuka iz prethodnih revizija i analizu mjera preduzetih na osnovu tih preporuka), analizu finansijskih izvještaja i pripadajućih računa i ocjenu njihove pouzdanosti i istinitosti, procjenu poštivanja važećih zakona i propisa od strane rukovodstva revidiranih institucija i namjenu trošenja sredstava, te ocjenu upravljanja finansijama, funkcionisanje interne revizije i sistema interne kontrole.

Ured za reviziju je do sada završio i Skupština Distrikta je usvojila izvještaje o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2006. i 2007. godinu.

Resursi/struktura

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH ima 13 zaposlenih i to: glavnog revizora i dva zamjenika glavnog revizora, osam revizora za finansijsku reviziju, pravnik za opšte poslove i poslove revizije i administratora.

Ured se finansira iz budžeta Distrikta, po proceduri definisanoj Zakonom o budžetu Distrikta. Glavni revizor priprema nacrt godišnjeg budžeta Ureda i dostavlja ga Direkciji za finansije koja ga, u okviru prijedloga ukupnog godišnjeg budžeta Distrikta, dostavlja gradonačelniku, a on pak Skupštini na usvajanje.

Ukupan bužet Ureda za reviziju za 2008.g. je iznosio 1.034.284,14 KM, od čega se 714.284,14 KM odnosilo na bruto plate i druge naknade.⁹² Za 2009.g. budžet kancelarije je planiran u iznosu od 988.796 KM.

⁹¹ Prema članu 11 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH

⁹² Dokument Budžet Brčko distrikta za 2008 godinu, str. 284

Odgovornost

Nadzor nad radom Kancelarije za reviziju Distrikta je u nadležnosti Skupštine Distrikta, kojoj Kancelarija dostavlja godišnji izvještaj o radu do 15. marta tekuće godine za prethodnu godinu.⁹³ Takođe, prema Zakonu, Skupština Distrikta u periodu ne dužem od tri godine pokreće postupak profesionalnog ocjenjivanja rada Kancelarije, a sam postupak provodi kontrolor kvaliteta, izabran u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH.⁹⁴

Tokom 2008.g. izabrana je firma „Džaferović“ doo za reviziju, računovodstvo i finansijski konsalting iz Sarajeva, koja je sačinila Izvještaj o kontroli kvaliteta rada Kancelarije za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007. godinu. Kao zaključak ovog izvještaja navodi se da je „Kancelarija za reviziju, u relativno kratkom vremenu svog rada, opravdala svoje postojanje i postala važan faktor nadzora i praćenja finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH“, kao i da je „...u bitnim elementima kvalitetno planirala, provodila i izvještavala o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH u 2007. godini.“ Izvještaj sadrži i nekoliko preporuka čijim ispunjavanjem „bi se postigao viši nivo kvaliteta revizije i unaprijedio rad Kancelarije za reviziju u budućem periodu.“

Imajući u vidu velike probleme i otpor Skupštine prilikom uspostave Kancelarije i imenovanja glavnog revizora i zamjenika, postoji bojazan da li će ocjenjivanje rada Kancelarije biti dovoljno objektivno i profesionalno, te kako će se odraziti na njen dalji rad, nezavisnost i oslobođenost političkih uticaja, po isteku mandata Supervizora.

Pored navedenog, Kancelarija saraduje sa Koordinacionim odborom vrhovnih institucija za reviziju koga još čine generalni revizori i zamjenici generalnih revizora ureda za reviziju institucija BiH, Republike Srpske i Federacije BiH. Kancelarija je dužna da primjenjuje standarde koje usvoji Koordinacioni odbor i da obezbijedi da se ovi standardi primjenjuju od strane zaposlenih u Kancelariji.⁹⁵

Nadležnosti Koordinacionog odbora su:

- uspostava konzistentnih vodiča i naputaka zasnovanih na INTOSAI revizijskim standardima;

⁹³ Član 7 Zakona o reviziji (Godišnji izvještaj o radu)

⁹⁴ Član 10 Zakona o reviziji (Revizorski standardi, sistem kontrole kvaliteta i sistem osiguranja kvaliteta)

⁹⁵ Članovi 47 i 48 Zakona o reviziji

- razmjena profesionalnih iskustava i težnja k osiguranju konzistentne kvalitete u reviziji;
- organizacija i koordinacija razvojnih aktivnosti svih ureda za reviziju;
- dodjela revizorske odgovornosti za zajedničke aktivnosti;
- određivanje predstavnika u međunarodnim tijelima.

Koordinacioni odbor donosi odluke konsenzusom. Svaki ured za reviziju ima po jedan glas.⁹⁶

Prema mišljenjima pojedinih autora, trenutno važeći Zakon o reviziji u Brčko distriktu je praktično prepisan stari zakon o reviziji na nivou BiH, koji nije adekvatno garantovao nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija.⁹⁷ Istina, u važećem Zakonu o reviziji institucija BiH postoje odredbe o spoljnoj reviziji Ureda za reviziju BiH, koje ne postoje u Zakonu u Brčko distriktu. Prema ovom bh. rješenju, nadležna komisija Parlamentarne skupštine BiH imenuje nezavisnu revizorsku kuću ili komisiju za reviziju radi revizije godišnjih finansijskih izvještaja Ureda za reviziju. Budžet Ureda za reviziju se odobrava tek nakon što parlamentarna komisija pregleda i odobri nalaze revizije finansijskih izvještaja Ureda za reviziju.⁹⁸ Nesumnjivo će se i Zakon o reviziji Brčko distrikta morati razvijati u ovom pravcu i uvoditi dodatne mehanizme kontrole i nadzora nad radom samih revizora u budućnosti.

Što se tiče eventualnih konsultacija sa javnošću u radu Kancelarije za reviziju, ovo pitanje nije posebno obrađeno zakonom. Institut javne rasprave se ne odnosi na revizorske izvještaje, obzirom da oni nisu javni dokumenti sve dok ih ne usvoji Skupština Distrikta. Revizije se rade po službenoj dužnosti, prema unaprijed utvrđenom planu, ili po posebnom nalogu Skupštine, tako da je mogućnost uticaja pojedinaca, sem onih koji se nalaze na nekoj značajnoj poziciji unutar revidirane institucije, vrlo limitirana.

Mehanizmi integriteta

Na glavnog revizora i njegove zamjenike primjenjuje se Zakon o sukobu interesa Brčko distrikta BiH, a i sam Zakon o reviziji zabranjuje glavnom revizoru i

⁹⁶ <http://www.revizija.gov.ba/bs/coord-board/>

⁹⁷ Kulina Dragan, Analiza funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora u okviru publikacije Transparency International BiH - Monitoring implementacije i zagovaranja antikorupcijskih standarda, radna verzija od 15.05.2009.g.

⁹⁸ Zakon o reviziji institucija BiH, član 6. - Godišnji izvještaj o aktivnostima i o spoljnoj reviziji Ureda za reviziju

zamjenicima učestvovanje ili donošenje odluke o reviziji institucija u kojima su prije imenovanja na mjesto glavnog revizora ili zamjenika bili rukovodioci ili zamjenici rukovodioca u posljednje dvije godine.

Zakon o sukobu interesa definiše i ograničenje kod zapošljavanja za glavnog revizora i zamjenike da šest mjeseci po isteku funkcije u Uredu za reviziju ne mogu biti članovi upravnog i nadzornog odbora, skupštine, uprave ili menadžmenta, niti ovlaštena osoba u javnom preduzeću, kao ni članovi upravnog i nadzornog odbora, ni direktori drugih javnih institucija Distrikta. Obzirom da je Ured za reviziju mlada institucija i da mandat prvog glavnog revizora i zamjenika još uvijek traju, rano je govoriti o provedbi ovih odredbi u praksi.

Sukob interesa za ostale zaposlene u Kancelariji regulisan je Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, a takođe i sam Zakon o reviziji zabranjuje zaposlenima u Kancelariji primanje bilo kakve dobiti, koristi, naknade u novcu ili uslugama ili bilo kojem drugom obliku za sebe ili svoje srodnike, te propisuje nepristrasnost i uzdržavanje od bilo kojeg postupka ili propusta koji nije u skladu ili se sukobljava s dužnostima u djelokrugu Ureda.⁹⁹

Zaposleni u Kancelariji su takođe dužni poštovati Etički kodeks državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta BiH.

Nema dokaza da su uposlenici ove institucije kršili pravila o primanju poklona, nespojivosti funkcija i druga pravila o sprečavanju sukoba interesa.

Transparentnost

Kao što je prethodno rečeno, Ured za reviziju je dužan da sačini godišnji izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH, u roku od devedeset dana od dana dostavljanja godišnjeg finansijskog izvještaja od strane Direkcije za finansije. Iako se poslovi revizije odvijaju kontinuirano, iz različitih razloga ovi rokovi nisu održivi u praksi, tako da je Kancelarija tek u maju 2009.g. podnela izvještaj o reviziji institucija za 2007.g., koji je Skupština Distrikta usvojila jula 2009.g.

Prema Zakonu o reviziji, godišnji izvještaj o reviziji, čiji su sastavni dio svi izvještaji o provedenim revizijama u prethodnoj godini, obavezno se dostavlja Skupštini,

⁹⁹ Zakon o reviziji, član 32

Vladi i Tužilaštvu. Ured takođe može, ako smatra za potrebno, u bilo koje vrijeme podnijeti poseban revizorski izvještaj Skupštini o svim pitanjima iz svoje nadležnosti. Ovaj posljednji izvještaj se dostavlja kao informacija i gradonačelniku, Vladi, Direkciji za finansije ili bilo kojoj drugoj instituciji koja, po mišljenju Ureda, ima poseban interes u tom izvještaju.¹⁰⁰

Godišnji javni izvještaji o provedenim revizijama sadrže sumarne finansijske izvještaje revidiranih institucija: bilanse stanja i uspjeha, pokazatelje o izvršenju budžeta po pozicijama i druge relevantne finansijske pokazatelje u zavisnosti od institucije u pitanju. Ovi podaci predstavljaju solidnu osnovu zainteresovanim stranama i široj javnosti za procjenu zakonitosti rada revidiranih institucija, mada pravo potpunog uvida u sve relevantne podatke, pored revizora, imaju samo nadležni organi, a prije svega Tužilaštvo Distrikta.

Izvještaji o provedenim revizijama su javnog karaktera, osim zakonski određenih povjerljivih informacija, i objavljuju se na web stranici Kancelarije za reviziju, u formi godišnjeg javnog izvještaja svih revidiranih institucija. Izvještaji sadrže prikaz najznačajnijih nalaza u revidiranim institucijama, preporuke, sugestije, upozorenja, a izvještaj za 2007.g. sadrži i informacije koje su aktivnosti poduzele institucije i sproveli klijenti po revizijama i preporukama iz prethodne revizije za 2006.g.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Zakon o reviziji predviđa disciplinsku odgovornost zaposlenih u Uredu za povrede službenih dužnosti. Prema članu 37 Zakona, svaka institucija u kojoj se vrši revizija može glavnom revizoru i Skupštini podnijeti disciplinsku prijavu protiv zaposlenog u Uredu. Glavni revizor je dužan da odmah obavijesti Skupštinu o prispjeloj disciplinskoj prijavi.

Istim članom Zakona je predviđeno da zaposleni može dati inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka protiv drugog zaposlenog, za koga postoji sumnja da je učinio povredu službene dužnosti.

O povredama službene dužnosti uglavnom odlučuje glavni revizor dok za određene teže povrede u prvom stepenu odlučuje disciplinska komisija Kancelarije koja se sastoji od tri člana iz reda zaposlenih u Kancelariji, od kojih je jedan diplomirani pravnik. Po žalbi na odluke glavnog revizora i prvostepene disciplinske komisije odlučuje Apelaciona komisija.

¹⁰⁰ Ibid, član 21

Glavni revizor je dužan unijeti podatke o disciplinskim prijavama i postupcima u godišnji izvještaj o radu Kancelarije za reviziju koji se dostavlja Skupštini Distrikta.

Građani takođe imaju pravo da prijave nezakonit rad Kancelarije za reviziju, kao i svih drugih organa javne uprave, Službi za žalbe i pritužbe građana u Kancelariji gradonačelnika.

Sa izuzetkom javnosti revizorskih izvještaja, učešće javnosti u radu Ureda za reviziju nije naročito predviđeno Zakonom o reviziji, pa tako ni mogućnost javnosti da Uredu podnese pritužbe u vezi sa budžetskim nepravilnostima. Prema Zakonu, Skupština Distrikta je jedini javni organ koji ima mogućnost da zatraži od Ureda da u bilo koje vrijeme izvrši specijalnu reviziju neke institucije. Revizije se inače provode u skladu sa godišnjim planom revizije koji je Ured dužan da sačini do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu i koji se dostavlja Skupštini kao informacija.

Odnosi sa drugim stubovima

Iako mlad, Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH je ključna institucija sa aspekta efikasnosti, ekonomičnosti, odgovornosti i transparentnosti u trošenju javnog novca budžetskih korisnika u Distrikta. Nesumnjiv je i značaj Ureda za preventivno i rano otkrivanje pogrešaka, odstupanja i ostalih nepravilnosti u obavljanju djelatnosti, i davanje sugestija za poboljšanja odgovornim osobama i organima.

Od ostalih institucija u Distriktu, Ured u velikoj mjeri saraduje sa Skupštinom Distrikta, koju je po Zakonu dužan da izvještava i koja je nadležna za imenovanje glavnog revizora i zamjenika, ocjenjivanje rada samog Ureda, usvajanje godišnjeg izvještaja o reviziji, davanje prijedloga za vršenje specijalnih revizija, itd.

Naročitu saradnju ured ima sa Tužilaštvom Distrikta, obzirom da se, po Zakonu, Tužilaštvu dostavljaju svi revizorski izvještaji i Tužilaštvo je dužno da provede istrage i preduzme radnje na osnovu ovih izvještaja. Problem koji se javlja u praksi je taj da Tužilaštvo Distrikta nema dovoljno kapaciteta da ovaj posao obavi u potpunosti. Jedna strana problema je u tome što nema u svim revizorskim izvještajima elemenata krivične odgovornosti, pa time oni i nisu u domenu nadležnosti Tužilaštva. Drugi dio problema je sama ekspertiza tužilaca, obzirom da su poslovi revizije dosta složeni i zahtijevaju specifična znanja koja tužioci nemaju u dovoljnoj mjeri. Konačno, u Tužilaštvu Distrikta ima svega 5 tužilaca, tako da i po obimu posla nemaju dovoljno kapaciteta da pravovremeno reaguju prema svim

navodima u revizorskim izvještajima. U tom smislu bi se saradnja ovih dvaju institucija trebala organizovati na nešto efikasniji način, prije svega u smislu dodatne pomoći Tužilaštvu u smislu filtriranja informacija koje idu ka njemu i davanja prioriteta slučajevima koji to zaslužuju, kako bi tužiocima mogli pravovremeno da reaguju tamo gdje je to najpotrebnije. Takođe, programe obuke za tužioce bi trebalo upotpuniti specifičnim stručnim znanjima o oblastima koje su obuhvaćene revizorskim izvještajima, kako bi tužiocima brže, efikasnije i sa više stručnosti vršili istrage i otkrivali zloupotrebe, pronevjere i druga djela čije se indicije mogu naći u revizorskim izvještajima.

Ured za reviziju takođe saraduje sa Koordinacionim odborom vrhovnih institucija za reviziju, koga čine glavni revizori i zamjenici glavnih revizora institucija za reviziju u BiH. Najvažniji zadaci ovog odbora su: uspostavljanje usklađenih standarda revizije, osiguranje konzistentnog kvaliteta revizije, određivanje odgovornosti za vršenje revizije, zajedničkih aktivnosti i određivanje zastupanja u međunarodnim tijelima.

Na polju međunarodne saradnje Ured je najveću ekspertsku pomoć dobio od Švedskog nacionalnog ureda za reviziju. Ova pomoć se realizuje u okviru višegodišnjeg projekta institucionalne saradnje institucija za reviziju javnog sektora u BiH i Švedskog ureda.

Po prirodi posla, Kancelarija za reviziju saraduje i sa svim institucijama i organima u Brčko distriktu čije poslovanje predstavlja predmet revizije. Obaveza je revizora da nacrt izvještaja o reviziji dostavi nadležnoj osobi revidirane institucije radi davanja pismenih primjedbi koje je Ured dužan razmotriti prije izrade konačnog izvještaja i davanja mišljenja.

Kancelarija takođe prati provedbu preporuka datih u prethodnim revizorskim izvještajima i po toj osnovi saraduje sa svim institucijama i organima koji se finansiraju iz budžeta. Međutim, u praksi je ovu saradnju teško ostvariti na zadovoljavajući način, obzirom da se brojne institucije Distrikta ponašaju veoma neodgovorno u provođenju preporuka ureda za reviziju, a zabilježeno je i nekoliko slučajeva institucija koje su za 2006.g. dobile mišljenje s rezervom, dok su u 2007.g. dobile negativno mišljenje.

Tako je od 25 izvršenih revizija za 2007.g. 14 institucija dobilo uslovno mišljenje, a čak 11 nepovoljno mišljenje. Niti jedna institucija nije dobila bezuslovno (povoljno) mišljenje. Za 2006.g. ovi podaci iznose 13 uslovno, 6 nepovoljno i 1 uzdržano mišljenje.

Na osnovu nalaza fokus grupe održane u okviru priprema ove Studije, institucije Distrikta se međusobno „pokrivaju“ i štite pred organima za provođenje zakona, a bilo je i opstrukcija i ometanja rada tužilaca uklanjanjem sporne dokumentacije iz institucije u kojoj se provodi istraga.

Pravosuđe

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Pod pojmom pravosuđe u kontekstu ove analize biće riječi o sudskom sistemu u Brčko distriktu u užem smislu riječi, koga čine: Osnovni i Apelacioni sud, dok će se u širem smislu pod pojmom pravosuđe govoriti i o Javnom tužilaštvu, Pravosudnoj komisiji, Kancelariji za pravnu pomoć i Pravobranilaštvu Brčko distrikta, ali će za potrebe ove analize ove institucije biti samo spomenute.

Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta BiH ustanovljeni su 01.04.2001.g. u skladu sa Statutom i Zakonom o sudovima Brčko distrikta. Prema Zakonu o sudovima,¹⁰¹ oba suda se osnivaju za područje Brčko distrikta BiH i sjedišta su im u gradu Brčko.

Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH (VSTS BiH)¹⁰² regulisan je postupak izbora/razrješenja sudija i tužilaca u cijeloj BiH, pa tako i postupak izbora/razrješenja sudija u Brčko distriktu. VSTS BiH ima isključivu nadležnost nad izborom sudija/tužilaca u Distriktu.

Zakon o VSTS propisuje uslove za izbor sudija i tužilaca. Pored opštih uslova (državljanstvo BiH, poslovna sposobnost, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit)¹⁰³, od kandidata se traže da ispune i stručne uslove vezane za izbor na poziciju sudije i tužioca, kao i da budu „osobe koje se odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima,“¹⁰⁴ te da imaju potrebno radno iskustvo nakon položenog pravosudnog ispita. Za sudije Apelacionog suda Brčko distrikta potrebno je 8 godina radnog iskustva po položenom pravosudnom ispitu, dok se za sudije Osnovnog suda traži iskustvo od 3 godine.

Mandat sudija u Brčko distriktu je doživotan, odnosno do ispunjenja zakonskih uslova za penzionisanje. Predsjednici sudova se biraju na određeni broj godina (šest godina za predsjednika Apelacionog suda i 4 godine za predsjednika Osnovnog

¹⁰¹ Zakon o sudovima Brčko distrikta („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07, član 70, stav 2

¹⁰² Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH („Službeni glasnik BiH“ 25/04, 3/05,15/08, 48/07)

¹⁰³ Član 21 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 25/04, 3/05,15/08, 48/07)

¹⁰⁴ Ibid, Član 22

suda), a u slučaju da ne budu ponovo izabrani na te funkcije, ostaju da rade u sudu kao sudije. Pored toga, sudije u Distriktu mogu da podnesu ostavku ili da budu razriješeni. Isto tako, funkcija može prestati sudiji i u slučaju njegove fizičke, mentalne, emocionalne ili druge nesposobnosti. Postupak razrješenja je moguć isključivo kroz disciplinski postupak, koji pokreće i vodi Disciplinski tužilac u sastavu VSTS, na osnovu prijave dobijenih od strane trećih zainteresovanih lica. Disciplinske mjere izriče Prvogostepena disciplinska komisija u sastavu VSTS. Protiv odluke ove komisije moguće je uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u sastavu VSTS, a protiv odluke drugostepene disciplinske komisije moguće je uložiti žalbu VSTS u cjelini. Protiv konačne odluke VSTS o disciplinskoj mjeri razrješenja sudije, moguće je pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

Posljednje objavljene relevantne informacije (Polugodišnji izvještaj Kancelarije Disciplinskog tužioca pri VSTS BiH za period 01.01.-30.06.2008.g.)¹⁰⁵ ne sadrže bliže podatke o broju i strukturi prijave podnešenih protiv sudija u Brčko distriktu.

Postupak izbora sudija u Distriktu se vrši putem javnog konkursa. Javni konkursi se objavljuju u službenim listovima/glasnicima, u štampi i na web stranici VSTS BiH. Nakon prijave na javni konkurs, kandidati za sudije prolaze kroz kvalifikaciono testiranje i na kraju se vrši razgovor sa kandidatima.

Odluku o imenovanju sudija u Distriktu donosi VSTS, putem svojih podkomisija. Vijeće za predlaganje za sudska i tužilačka mjesta u Brčkom sastoji se od najmanje tri člana VSTV BiH, od kojih je, ako je to moguće, barem jedan sudija ili tužilac iz Brčko distrikta, jedan sudija ili tužilac sa nivoa BiH i jedan sudija ili tužilac sa entitetskog nivoa.¹⁰⁶ Bitno je napomenuti da ne postoji pravni lijek kojim bi se moglo osporavati odluka VSTS BiH o izboru ili neizboru kandidata. Glavni prigovori VSTS BiH tokom postupka izbora sudija je da nisu dovoljno jasni kriterijumi za izbor i da je sam proces prilično netransparentan, jer kandidati za sudije koji nisu izabrani nisu imali dovoljno informacija zašto nisu izabrani.¹⁰⁷

Ustanovljavanjem Centra za edukaciju sudija i tužilaca u Entitetima BiH (koji rade pod nadzorom VSTS BiH) uvedena je obavezna edukacija sudija. Prema važećoj odluci VSTS BiH svaki sudija u Brčko distriktu je obavezan da provede minimalno 4 radna dana na edukaciji koju organizuju Centri za edukaciju sudija/tužilaca, odnosno koju organizuje druga organizacija, a Centri ih, kao takvu, priznaju.

¹⁰⁵ /www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/1/?cid=3961,2,1, 07.03.2009.g.

¹⁰⁶ Zakon o VSTC BiH-integralni tekst, član 37 stav 3, /www.hjpc.ba/intro/?cid=1648,2,1, 07.03.2009.g.

¹⁰⁷ Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2007, Transparency International BiH, str

Specifičnost Brčko distrikta je u tome što nema svoj Centar za edukaciju sudija i tužilaca i što sudije iz Brčko distrikta mogu da svoju obaveznu obuku provedu na seminarima, bez ograničenja, bilo u organizaciji Centra za edukaciju sudija i tužilaca Republike Srpske ili Federacije BiH. U toku 2009.g. Centar za edukaciju sudija i tužilaca RS predvidio je održavanje jednog seminara u vezi sa krivičnim djelima korupcije (primanje i davanje mita i krivična djela protiv službene dužnosti), dok će Centar za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji BiH organizovati dva takva seminara u toku 2009.g.¹⁰⁸

Kada je u pitanju nezavisnost pravosudnog sistema Brčko distrikta, nju građani Distrikta ne ocjenjuju naročito loše.¹⁰⁹ Više od nezavisnosti, zabrinjavaju podaci o efikasnosti pravosudnog sistema, naročito kada su u pitanu krivična djela korupcije. Prema nalazima Studije percepcije korupcije Brčko distrikt 2009, čak 80% ispitanika smatra da pravosuđe nije dovoljno moćno i snažno da se efikasno suoči sa problemom korpcije i da ga adekvatno rješava.

Resursi/struktura

Osnovni sud Brčko distrikta ima 15 sudija i predsjednika suda. Sud ima univerzalnu nadležnost, što znači da pored krivične nadležnosti, postupa i u parničnom, izvršnom i vanparničnom postupku, rješava radne i upravne sporove, vodi prekršajne postupke, vodi poslove registra privrednih subjekata i samostalnih preduzetnika, te odlučuje o stečajnim i likvidacionim postupcima. Kada je krivični postupak u pitanju, uvažavajući univerzalnu nadležnost, ovaj sud procesuiru i najteža krivična djela u prvom stepenu, uključujući i ratne zločine.

Apelacioni sud je nadležan da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima izjavljenim protiv odluka Osnovnog suda Brčko distrikta i vanrednim pravnim lijekovima izjavljenim protiv pravnosnažnih sudskih odluka. Ovaj sud ima 6 sudija i predsjednika suda.

Pravosuđe Brčko distrikta se finansira kroz budžet Distrikta. Sudovi imaju jasno izdvojen i prikazan dio budžeta u okviru Budžeta pravosuđa Distrikta.¹¹⁰ Predsjednici sudova u Distriktu pripremaju inicijalni prijedlog budžeta za sudove

¹⁰⁸ Operativni plan realizacije Programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca i program početne obuke u 2009.g., /www.fbih.cest.gov.ba/ 07.03.2009.g.

¹⁰⁹ Studija percepcije korupcije Brčko distrikt BiH 2009, Transparency International BiH, str. 104

¹¹⁰ Zakon o sudovima Brčko distrikta od 02.02.2007.g., član 70, stav 2

pojedinačno, koji potom dostavljaju VSTV BiH radi upoznavanja i davanja eventualnih mišljenja i preporuka, kao i Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta, radi utvrđivanja konačnog prijedloga budžeta za institucije pravosuđa u Distriktu. Predsjednici sudova imaju pravo prisustvovati sjednicima Skupštine Distrikta i odgovarajućih skupštinskih tijela (odbori, komisije) i zastupati rješenja i iznose iz predloženog budžeta.¹¹¹ Prema Budžetu institucija Brčko distrikta za 2008.g. pravosuđu Distrikta (Osnovnom i Apelacionom sudu) je pripalo 4.378.420 KM za 98 zaposlenih lica¹¹². Sudovi mogu primati i donacije u novcu, stvarima i uslugama, pod uslovom da njihovo prihvatanje ne ugrožava ili dovodi u sumnju nezavisnost i nepristrasnost suda. Za prijem svake donacije predsjednik suda mora dobiti odobrenje VSTV BiH.¹¹³

Sudovi u Brčko distriktu su dužni, na godišnjoj osnovi, dostavljati svoje izvještaje VSTV BiH i Pravosudnoj komisiji Distrikta, s tim da je Osnovni sud dužan dostavljati i šestomjesečni izvještaj Apelacionom sudu Distrikta, koji sadrži statističke podatke o broju predmeta, broju riješenih predmeta po referatima i sudijama i kvalitetu odluka.¹¹⁴

Odgovornost

Procesni zakoni koji se primjenjuju u Brčko distriktu (Zakon o parničnom¹¹⁵ i Zakon o krivičnom postupku¹¹⁶) uvode princip javnosti u rad pravosuđa. Pristup javnosti svim sudskim ročištima je ustanovljen kao opšte pravilo. Izuzeci su restriktivni i kao takvi su propisani zakonom. Na primjer, u krivičnom postupku koji se vodi protiv maloljetnika javnost je isključena, kao i u parničnim predmetima - bračnim sporovima (razvod braka, izdržavanje). Nema raspoloživih informacija da se pravila o javnosti suđenja i predviđenim izuzecima u potpunosti ne poštuju u praksi Distrikta.

Postoje jasno regulisana pravila vezano za izuzeće sudija u predmetima u kojima se može prepoznati njihov lični interes (stranka u postupku, bliska veza sa nekom od stranaka u postupku, vlasništvo ili interes oko koga se vodi postupak, sudija

¹¹¹ Ibid, član 71

¹¹² Budžet Brčko distrikta BiH za 2008.g. www.bdcentral.net/VazniAkti/srpski-budzet-za-2008.pdf/view, 07.03.2009.g.

¹¹³ Zakon o sudovima Brčko distrikta od 02.02.2007.g, član 73

¹¹⁴ Ibid, član 36

¹¹⁵ Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 5/00, 6/02, 11/05)

¹¹⁶ Zakon o krivičnom postupku („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 6/05)

svjedok u postupku i slično) ili ako su u istom predmetu ranije učestvovali u svom profesionalnom kapacitetu kao javni tužilac, advokat ili službeno lice.

Mehanizmi integriteta

Na sudije u Brčko distriktu se ne odnosi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH. Zakon o sudovima sadrži određene odredbe koje se tiču sukoba interesa, prema kojima sudije ne mogu biti članovi političkih stranaka, podržavati određene političke opcije, niti na bilo koji način biti uključeni u neku političku aktivnost. Pored toga, sudije, za vrijeme trajanja mandata, ne mogu obavljati bilo kakvu drugu funkciju u javnom i privatnom sektoru, niti obavljati bilo koji drugi posao. Sudije mogu osnivati profesionalna udruženja (udruženja sudija ili pravnika).¹¹⁷

Kodeksom sudske etike usvojenim od strane VSTS BiH krajem 2005.g., propisana su određena pravila ponašanja sudija vezano za dobijanje poklona i drugih beneficija. Naime, propisano je da „Sudija i članovi njegove porodice neće tražiti niti prihvatati bilo kakve poklone, oporuke, pozajmice i usluge vezane za bilo šta što je sudija učinio, treba da učini ili je propustio da učini prilikom obavljanja sudskih dužnosti.“¹¹⁸ Pored toga, sudije imaju obavezu da spriječe i druga lica sa kojima rade (sudske službenike) da traže ili primaju bilo kakve poklone. Istina, sudiji je omogućeno da primi simboličan poklon ili uslugu, pod uslovom da se taj poklon ili usluga ne mogu opravdano smatrati pokušajem uticaja na rad sudije. Nepostupanje po Kodeksu sudske etike može biti razlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije. Kako je već navedeno, iz Izveštaja Kancelarije disciplinskog tužioca pri VSTV BiH se ne može utvrditi da li je uopšte vođen disciplinski postupak protiv sudija u BiH zbog kršenja Kodeksa sudske etike, pa samim tim nema ni bližih podataka za sudije u Brčko distriktu.

Ne postoje propisi u Brčko distriktu kojima bi se razriješenim sudijama ili sudijama koji su dali ostavku onemogućilo da zasnuju radni odnos u određenoj vladinoj agenciji, preduzeću ili advokaturi.

¹¹⁷ Ibid, član 41

¹¹⁸ Kodeks sudske etike, član 4.13.

Transparentnost

Prilikom apliciranja za pozicije sudije ili tužioca aplikanti moraju, pored drugih informacija, da dostave VSTS BiH podatke o poštovanju imovinskih zakona i lične podatke. Podaci o poštovanju imovinskih zakona vezani su za stambeni status podnosioca prijave, odnosno za podatke o tome da li kandidat za sudiju ne koristi tuđu nepokretnu imovinu (ovi podaci su se odnosili na proceduru povratka izbjeglica i raseljenih lica, u skladu sa Aneksom VII Dejtonskog sporazuma, ali sada nisu više toliko aktuelni kao što su bili u početku procesa reizbora sudija, 2002.g.). Informacije o ličnim podacima podnosioca prijave se odnose, između ostalog (lični podaci, vojna služba, radni odnos u državnim organima i sudovima, itd.) i na podatke o ličnim prihodima, imovini i novčanim obavezama kandidata za sudiju. Vezano za imovinu, od kandidata za sudiju se traži da navede svoju i porodičnu imovinu (za supruga/suprugu i članove porodičnog domaćinstva), koja se odnosi na nekretnine, račune u banci i dionice. Pored toga, od kandidata se traži da navede i svoje novčane obaveze (potraživanje i dugovanja), te da navede procjenu cjelokupne svoje imovine. Konačno, od kandidata za sudiju se traži da VSTS BiH dostavi podatke o sebi, suprugu/supruzi i članovima porodičnog domaćinstva o tome da li su bili osnivači privatnog preduzeća, članovi upravnog ili nadzornog odbora u privatnom ili javnom preduzeću (u vremenskom periodu od 1990.g. do dana podnošenja aplikacije za poziciju sudije). Pored toga, od izabranih sudija se traži da u toku trajanja mandata obavijeste VSTS BiH, između ostalog, o izmjenama u vezi sa ličnim prihodima, ličnom imovinom, porodičnom imovinom, novčanim obavezama i promjenom vrijednosti cjelokupne imovine. Isto tako, od izabranog sudije se traži da obavijesti VSTS BiH o promjenama koje se odnose na suprugu/supruga i članove porodičnog domaćinstva, vezano za aktivnosti u javnim i privatnim preduzećima. Konačno, od izabranih sudija se traži da do 31.03. tekuće godine podnesu svoj finansijski izvještaj VSTS BiH u kome treba da navedu, pored ostalog, „aktivnosti koje su obavili izvan svoje dužnosti sudije, odnosno tužioca, uključujući iznose koje su naplatili“.¹¹⁹ Ova obaveza sudija postoji dok traje njihov mandat.

VSTS BiH, preko Sekretarijata, prikuplja ove informacije ali nema ovlaštenja da provjerava vjerodostojnost podataka iz prijava. Sam kandidat, u prijavnim obrascu, potvrđuje pod materijalnom i krivičnom odgovornošću da su dostavljene informacije tačne, te da je prijavitelj svjestan da, ako se pokaže da informacije nisu tačne ili navode na pogrešno zaključivanje, može imati posljedice neizbora na

¹¹⁹ Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu, član 86

apliciranu poziciju sudije, ili posljedicu razrješenja sa pozicije sudije. Ovi podaci nisu dostupni javnosti.

Pored ove obaveze propisane Zakonom o VSTS BiH i odgovarajućim pravilima VSTS BiH, sudije u Brčko distriktu imaju obavezu da pojedinačno podnose na uvid Skupštini Brčko distrikta godišnji finansijski izvještaj o svojim ukupnim prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima, kao i prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima bliskih članova porodice, do prvog stepena srodstva, te o načinima njihovog sticanja.¹²⁰

Zakon o slobodi pristupa informacijama koji se primjenjuje u Brčko distriktu¹²¹ se odnosi i na pravosudne institucije, čime se povećava stepen dostupnosti sudskim predmetima i upisnicima. Generalno, praksa pristupa sudskim predmetima je na zadovoljavajućem nivou. Oba suda u Brčko distriktu su donijela Vodiče za pristup informacijama sa indeks registrima, te obrasce za podnošenje zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Indeks registar sadrži vrste informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije dostupne, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti tim informacijama.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Zakonom o VSTS BiH je propisan postupak vođenja disciplinskog postupka protiv sudija. Bilo koji građanin, neovisno da li se radi o stranci u postupku ili trećem licu, može da se obrati Kancelariji Disciplinskog tužioca pri VSTS BiH, u slučaju kada smatra da ima osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije.

Procesnim zakonima u Brčko distriktu (o krivičnom i parničnom postupku) propisan je obavezan sadržaj sudskih odluka. Svaka sudska odluka treba da sadrži i obrazloženje. U obrazloženju presude sud mora obrazložiti navode stranaka, dokaze i ocjenu dokaza, kao i propise na osnovu kojih je sud zasnovao svoju odluku, odnosno pravnu kvalifikaciju slučaja. Sadržaj obrazloženja zavisi od činjenične i pravne komplikovanosti, kao i od obimnosti predmeta.

Može se reći da postoje dva osnovna metoda „kontrole“ pravosuđa. Prvi način je vezan za žalbenu proceduru i proceduru vanrednih pravnih lijekova. Naime, kao opšte pravilo u krivičnom i parničnom postupku, bez izuzetaka, dozvoljeno je

¹²⁰ Zakon o sudovima Brčko distrikta od 02.02.2007.g, član 47

¹²¹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH („Službeni glasnik BiH” broj 28/00)

strankama da ulažu žalbu protiv odluka Osnovnog suda Brčko distrikta, kojima nisu zadovoljne. Kako je već navedeno, Apelacioni sud Brčko distrikta ima žalbenu nadležnost nad odlukama Osnovnog suda. Isto tako, pod određenim uslovima, stranke mogu ulagati vanredne pravne lijekove (za koje je takođe nadležan Apelacioni sud Brčko distrikta), a moguće je podnijeti i apelaciju pred Ustavnim sudom BiH, kada se iscrpe sva raspoloživa efektivna pravna sredstva pred sudovima u Brčko distriktu. Drugi način „kontrole“ rada pravosuđa u Distriktu vrše VSTS BiH i Pravosudna komisija Distrikta, koja obezbjeđuje nezavisnost Osnovnog i Apelacionog suda¹²².

Skupština Brčko distrikta je 2003.g. usvojila Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka Brčko distrikta BiH. Svjedok pod prijetnjom je onaj svjedok čija je lična bezbjednost ili bezbjednost njegove porodice dovedena u opasnost zbog njegovog učesća u postupku, kao rezultat prijetnji, zastrašivanja ili sličnih radnji koje su vezane za njegovo svjedočenje, ili svjedok koji smatra da postoji razumna osnova za bojazan da bi takva opasnost vjerovatno nastala kao posljedica njegovog svjedočenja.¹²³ Ugroženi svjedok je onaj svjedok koji je ozbiljno fizički ili psihički traumatizovan okolnostima pod kojima je izvršeno krivično djelo ili koji pati zbog ozbiljnih psihičkih poremećaja koje ga čine izuzetno osjetljivim, odnosno dijete i maloljetnik.¹²⁴

Nažalost, mogućnost primjene ovih zakona je veoma limitirana zbog nepostojanja adekvatnih programa zaštite svjedoka.

Usvajanjem Zakona o sudskoj policiji Brčko distrikta BiH¹²⁵ situacija se, generalno, popravila na polju bezbjednosti sudija i sudskog osoblja, prije svega u sudskim zgradama, tokom vođenja postupka, ali i izvan sudskih zgrada prilikom preduzimanja određenih radnji na terenu (uviđaj, izvršenje, itd.). U slučajevima osjetljivih krivičnih postupka, sudije imaju pravo da traže zaštitu, ako smatraju da postoji realna opasnost vezana za vođenje krivičnog postupka. Međutim, ova zaštita je prilično limitirana i vezana je samo za vrijeme trajanja krivičnog postupka, a ne i nakon okončanja postupka, s tim da opasnost po sudije može objektivno postojati i nakon okončanja postupka.

¹²² Zakon o pravosudskoj komisiji Brčko distrikta BiH, član 14 stav 1a)

¹²³ Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, član 3, stav 1 („Službeni glasnik Brčko distrikta“ broj 10/03, 8/07)

¹²⁴ Ibid, član 3 stav 3

¹²⁵ Zakon o sudskoj policiji Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta“ broj 42/04, 19/07)

Nema bilo kakvih formalnih prepreka da se bilo koji građanin pojavi pred sudom u svojstvu tužioca ili tuženog u parničnom postupku. Pod pojmom 'pristup sudu' se ne podrazumijeva samo da građanin može da se obratiti sudu, već i obaveza suda da na blagovremen i zakonit način odluči o pravima građanina. Prvi razlog koji umanjuje pravo na pristup sudu su relativno visoke sudske takse (iako su, za iste vrste podnesaka i postupaka, čak i niže poredeći ih sa drugim jurisdikcijama u BiH), u odnosu na prosječna primanja u Distriktu, veliki broj nezaposlenih i drugih socijalnih kategorija (penzioneri, izbjeglice, itd.). S druge strane, Zakonom o sudskim taksama¹²⁶ je predviđena mogućnost oslobađanja plaćanja sudske takse za one učesnike u postupku koji bi plaćanjem sudske takse doveli sebe i članove svoje porodice u takvo stanje da bi njihova egzistencija bila ugrožena.¹²⁷ Drugo, ako se građanin i obrati sudu i plati sudske takse, ili bude oslobođen plaćanja sudske takse, u većini slučajeva potrebna mu je profesionalna pravna pomoć, imajući u vidu prilično stroge procesne zakone u Brčko distriktu (prije svega Zakon o parničnom postupku, Zakon o izvršnom postupku i Zakon o krivičnom postupku). Građanin ima mogućnost da se obrati advokatu, s tim da su advokatske tarife u BiH prilično visoke i većina stanovništva nije u mogućnosti da zatraži stručnu pomoć advokata. Ne postoji bilo kakva zakonska ili faktička prepreka da advokati koji su članovi advokatskih komora u drugim jurisdikcijama (entitetima) zastupaju stranke pred sudovima u Brčko distriktu. Konačno, i ako prevladaju gornje prepreke, građanin Distrikta se mora suočiti sa dugotrajnim sudskim postupkom jer su sudovi u Distriktu bukvalno „zatrpani“ predmetima, tako da, iz objektivnih razloga, nisu u stanju da završe postupke u zakonskim rokovima, iako je situacija u Distriktu bolja nego u drugim jurisdikcijama u BiH.

Zbog ovih problema, Nalogom supervizora od 26. juna 2007. godine¹²⁸ donet je Zakon o kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH¹²⁹ na osnovu kojeg je ova Kancelarija i uspostavljena. Osnovna svrha rada Kancelarije je pružanje pravne pomoći građanima slabog imovinskog stanja, kao oblik ostvarivanja prava građana Distrikta na jednak pristup pravdi i pravu na pravično suđenje. Pravna pomoć sastoji se u pružanju pravnih savjeta i zastupanju građana pred sudovima i tužilaštvom Brčko Distrikta.

¹²⁶ Zakon o sudskim taksama, „Službeni glasnik Brčko distrikta“ broj 5/01, 12/02, 23/03

¹²⁷ Član 10, stav 1 Zakona o sudskim taksama

¹²⁸ Ovim Nalogom je donet niz zakona i izmjena i dopuna zakona Brčko distrikta u skladu sa Nalogom supervizora od 02. februara 2007. godine kojim je izmijenjen Statut distrikta Brčko

¹²⁹ Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta“ broj 19/07

Izveštaj o radu Apelacionog suda Brčko distrikta za 2008.g.¹³⁰ „karakteriše nastavak afirmacije novo-uspostavljenog i objedinjenog sudskog sistema Brčko distrikta BiH sa aspekta nezavisnosti i nepristrasnosti i brže uspostave vladavine prava, zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa posebnom pažnjom da se svi sudski postupci završe u razumnim rokovima“. S druge strane, iz Izveštaja se saznaje da je došlo do enormnog povećanja godišnjeg priliva predmeta, sa 1.053 predmeta u 2007.g. na 3.120 predmeta u 2008.g. ili za 296%. Ovo povećanje se isključivo odnosi na izvršne predmete, tzv. komunalne predmete i RTV pretplatu, u kojima Apelacioni sud postupa kao drugostepeni sud (prigovori protiv prvostepenih odluka).

Ne postoji opšta percepcija u Brčko distriktu da je pravosuđe korumpirano, a i praksa je pokazala da su veoma rijetki slučajevi da se protiv nekog sudije ili sudskog osoblja poveo bilo kakav krivični postupak za neko od krivičnih djela korupcije. Prema istraživanju javnog mnjenja Distrikta, koje je proveo TI BiH avgusta 2008.g., na pitanje „Koliko često pojam korupcije vezujete za pravosuđe u Distriktu?“, 14,9% ispitanika smatralo je da je pravosuđe nekorumpirano, 28,6% da je nepristrasno, 18,6% da je brzo i efikasno, 37,4% da je nezavisno, dok samo 0,6% ispitanika nije dalo odgovor. Takođe, samo 3,1% ispitanih smatra da su gotovo sve sudije uključene u korupciju, 2% da ih je većina uključena, dok 25,1% smatra da su samo neke sudije uključene u korupciju.¹³¹

Ni prema Polugodišnjem izvještaju Kancelarije disciplinskog tužioca za period 01.01.2008. -30.06.2008.g.,¹³² ni prema Godišnjem izvještaju Visokog sudskog i tužilačkog vijeća,¹³³ u dijelu koji se odnosi na Disciplinske postupke i disciplinsko sankcionisanje (3. dio), nema relevantnih podataka da li je protiv sudija u Brčko distriktu vođen disciplinski postupak i izrečena neka od disciplinskih mjera.¹³⁴

Odnosi sa drugim stubovima

Polazeći od položaja pravosuđa u sistemu podjele vlasti, kako je definisano i Statutom Distrikta¹³⁵, pravosuđe ostvaruje najbliže veze sa zakonodavnom i

¹³⁰ Izveštaj o radu Apelacionog suda Brčko distrikta za 2008, /www.asbd.ba/about/?cid=1,2,1, 07.03.2009.g.

¹³¹ Studija percepcije korupcije Brčko distrikt, izdavač TI BiH, 2009.g., strana 50

¹³² www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/pdf/Polugodisnji_izvjestaj_UDTaza_2008.pdf

¹³³ www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=4276,2,1

¹³⁴ Ovi izvještaji sadrže samo sveukupne ili statističke podatke, a ne sadrže podatke o pojedinačnim disciplinskim postupcima sa konkretnim imenima sudija, disciplinskim prekršajima i izrečenim disciplinskim sankcijama.

¹³⁵ Član 19 Statuta Brčko distrikta BiH

izvršnom vlasti u Distriktu. U odnosu na zakonodavnu vlast (Skupštinu), veza se ogleda u činjenici da zakonodavna vlast donosi zakone i druge propise koji se odnose na rad pravosuđa, kako organizaciono (zakoni o sudovima, zakoni o sudskim taksama, itd.), tako i što se tiče primjene materijalnih i procesnih zakona. Za izvršnu vlast (gradonačelnik i Vlada Distrikta), pravosuđe je najviše vezano kroz postupak finansiranja pravosudnih institucija i obezbjeđivanje materijalnih uslova za rad (obezbjeđivanje plata, materijalnih troškova i prostorija/zgrada sudova i tužilaštava). Pored toga, pravosuđe u Distriktu ima značajne veze sa VSTS BiH (koje se ne bi moglo definisati ni kao zakonodavna, ni kao izvršna vlast, već kao regulatorno tijelo u pravosuđu BiH), koje se tiču izbora i razrješenja sudija, disciplinskih postupaka protiv sudija i u drugim značajnim vezama koje VSTV BiH direktno ostvaruje sa pravosuđem u Distriktu (obavezna edukacija sudija, obaveza izvještavanja VSTV BiH od strane sudova u Distriktu i drugo).

Prema Zakonu o upravnim sporovima Brčko distrikta¹³⁶ moguće je pokrenuti upravni spor protiv konačnog upravnog akta (misli se na konačnost u upravnom postupku). Protiv konačnih upravnih akata organa Brčko distrikta, kao i organa i preduzeća koja imaju javna ovlaštenja, moguće je tužbom pokrenuti upravni spor pred Osnovnim sudom Distrikta. Važno je napomenuti da je tužena strana isključivo organ ili agencija koja je donijela konačan upravni akt, a da se postupak vodi u pravcu poništenja tog upravnog akta. Protiv odluke Osnovnog suda Brčko distrikta moguće je uložiti žalbu Apelacionom sudu. Takođe, nezadovoljnim strankama ostaje na raspolaganju mogućnost pokretanja postupka apelacije pred Ustavnim sudom BiH, ako nezadovoljna stranka smatra da je u sudskom postupku povrijeđeno neko od prava predviđenih Ustavom BiH (Član 1 Ustava) i Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima i njenim protokolima. Protiv odluka Skupštine Brčko distrikta, koje su donešene na osnovu statutarnih ovlaštenja Skupštine, ne može se pokrenuti upravni spor.¹³⁷

Prema Izvještaju u radu Osnovnog suda Brčko distrikta za 2008.g.,¹³⁸ u toku 2008.g. primljeno je 147 predmeta, odnosno podnešeno je 147 tužbi za poništenje upravnih akata donešenih od strane organa uprave Brčko distrikta.

¹³⁶Zakon o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 4/00, 1/01

¹³⁷ Ibid, član 9

¹³⁸ Dostavljeno TI BiH od strane Pravosudne komisije Brčko distrikata broj SuPK-217/09 od 25.02.2009.g.

Agencije za primjenu zakona/antikorupcijske agencije

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Konačna odluka arbitražnog Tribunala za oblast Brčko sa Aneksom, donesena 05.03.1999.g., sastavni je dio Dejtonskog mirovnog sporazuma.

U paragrafu Konačne arbitražne odluke uređuje se da je: „Osnovni koncept da se stvori jedinstvena, unitarna, multietnička demokratska vlada koja će se u suštini sastojati od: a) Skupštine Distrikta - zakonodavnog tijela čije se članstvo bira putem demokratskih izbora koje zakazuje Supervizor, b) Izvršnog odbora kojeg bira Skupština, c) nezavisnog sudstva koje se sastoji od dva suda - prvostepenog i drugostepenog, d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandnom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno nezavisne od policijskih struktura u entitetima.”

Policija Brčko distrikta BiH obezbjeđuje sigurnu i bezbjednu sredinu svim licima u Distriktu, i radi poštujući međunarodno priznata ljudska prava i osnovne slobode predviđene Ustavom BiH. Policija obezbjeđuje neograničenu slobodu kretanja svih lica, vozila i roba kroz Distrikt.

Na čelu Policije Distrikta nalazi se šef policije koji se bira (i razrješava, prije isteka mandata) na prijedlog Nezavisnog odbora za izbor i ocjenjivanje rada šefa policije. Šef Policije sa svojim zamjenikom upravlja radom Policije i predstavlja Policiju. Zamjenik šefa policije pomaže šefu policije u njegovom radu i zamjenjuje šefa policije kada je to mjesto upražnjeno ili kada je šef Policije odsutan. Zamjenik šefa policije se bira na sličan način kao i šef Policije (raspisivanje konkursa, prijedlog Nezavisnog odbora gradonačelniku, itd.).¹³⁹ Izbor i imenovanje Nezavisnog odbora vrši Skupština Brčko distrikta, na prijedlog Mandatsko imunitetske komisije Skupštine. Nezavisni odbor za izbor i ocjenjivanje rada šefa policije (i zamjenika) ima sedam članova, od kojih su dva člana iz Pravosudne komisije Distrikta, člana iz policijskih struktura, a dva predstavnici javnost. Četiri člana Nezavisnog odbora moraju biti stanovnici Brčko distrikta, a ostala tri člana stanovnici entiteta u BiH.

¹³⁹ Zakon o policiji Brčko distrikta BiH, članovi 11 i 12, sa izmjenama i dopunama, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj 2/00, 5/01, 2/02, 17/02, 6/03,15/04,42/06, 11/05

Šef policije se bira na osnovu javnog konkursa, a Nezavisni odbor za izbor i ocjenjivanje rada šefa policije prijedlog svog kandidata dostavlja gradonačelniku koji traži saglasnost Skupštine za predloženog kandidata. U slučaju da Skupština Brčko distrikta ne da saglasnost za tri kandidata na šefa policije, postupak se ponavlja i vraća u fazu ponovnog raspisivanja javnog konkursa. Mandat šefa policije traje 4 godine i može se produžiti na dodatne 4 godine, ali samo pod uslovom da je on za svoj rad pozitivno ocijenjen od strane Nezavisnog odbora. Kao jedna od važnih nadležnosti Nezavisnog odbora je i praćenje rada šefa policije i mogućnost pokretanja inicijative za njegovu smjenu, o čemu konačnu odluku donosi Skupština Distrikta. Postupak za smjenu zamjenika šefa policije pokreće Šef policije.

Tužilaštvo Brčko distrikta je pravosudna institucija sudske vlasti Distrikta. Zakon o Tužilaštvu¹⁴⁰ propisuje da „Javni tužilac goni počiniocima krivičnih djela, određenih prekršaja i privrednih prestupa kao što je predviđeno zakonom“, odnosno „Javni tužilac, u procesu istrage krivičnih djela i u postupku gonjenja počililaca krivičnih djela, rukovodi, nadgleda i ako je neophodno, vrši istragu krivičnih djela.“

Tužilaštvo preduzima sve radnje iz djelokruga rada ove institucije pred oba suda Brčko distrikta (Osnovni i Apelacioni), u prvostepenom i drugostepenom postupku, kao i u postupku po vanrednim pravnim lijekovima.

Statutom Brčko distrikta BiH zagantovana je nezavisnost Tužilaštva Distrikta.¹⁴¹ Pored toga i odredbama Zakona o Tužilaštvu Brčko distrikta BiH se propisuje da je „Javno tužilaštvo Brčko distrikta BiH nezavistan organ Brčko distrikta BiH“ (član 1.), odnosno „nijedna osoba niti organ nemaju pravo da upućuju, naređuju ili utiču na Javno tužilaštvo u vršenju njegove funkcije“ (član 2.).¹⁴²

Sve tužioce u Brčko distriktu, u okviru svojih ovlaštenja, imenovao je Visoki sudski i tužilački savjet BiH, putem svojih podkomisija, na osnovu provedenog konkursa. Vijeće za predlaganje za sudska i tužilačka mjesta u Brčko distriktu sastoji se od najmanje tri člana VSTV BiH, od kojih je, ako je to moguće, barem jedan sudija ili tužilac iz Brčko distrikta, jedan sudija ili tužilac sa nivoa BiH i jedan sudija ili tužilac sa entitetskog nivoa.¹⁴³ Tužiocima se biraju doživotno, odnosno do ispunjavanja zakonskih uslova za penzionisanje, ili u slučaju davanja ostavke ili razrješenja iz

¹⁴⁰ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07

¹⁴¹ Ibid- član 72 stav 2 “Tužilaštvo Distrikta je nezavisno od sudstva i Policije Brčko distrikta.”

¹⁴² /www.jtbd.ba/, 14.03.2009.g.

¹⁴³ Zakon o VSTS BiH-integrali tekst, član 37 stav 3, /www.hjpc.ba/intro/?cid=1648,2,1, 14.03.2009.g.

zakonskih razloga, s tim da se Glavni tužilac i zamjenik glavnog tužioca biraju na pet godina i mogu da budu birani ponovo. Glavni tužilac i zamjenik glavnog tužioca, ako ne budu ponovo izabrani na te funkcije, imaju pravo da ostanu da rade u Tužilaštvu Distrikta kao tužioci.¹⁴⁴ Tužioci u Distriktu mogu biti razriješeni u toku trajanja manadata samo kroz proceduru koja je propisana Zakonom o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH.¹⁴⁵ Postupak razriješenja tužilaca je moguć isključivo kroz disciplinski postupak, koji pokreće i vodi Disciplinski tužilac u sastavu VSTS, a na osnovu prijave dobijenih od strane svih trećih zainteresovanih lica. Disciplinske mjere izriče Prvostepena disciplinska komisija u sastavu VSTS. Protiv odluke ove komisije moguće je uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u sastavu VSTS, a protiv odluke drugostepene disciplinske komisije moguće je uložiti žalbu VSTS u cjelini. Protiv konačne odluke VSTS o disciplinskoj mjeri razriješenja sudije, moguće je pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

Resursi/struktura

Policija Brčko distrikta se sastoji od Jedinice opšte policije, Jedinice kriminalističke policije (u okviru koje postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije), Jedinice saobraćajne policije, Jedinice za profesionalne standarde, Jedinice za podršku i Jedinice za administrativne poslove.

Kako je već navedeno, u strukturi Policije Brčko distrikta postoji Jedinica kriminalističke policije koja po opsegu pokriva sve vrste kriminala - od ratnih zločina, preko krivičnih djela protiv života i tjela, do krivičnih djela vezanih za korupciju. Jedinica kriminalističke policije ima i poseban telefon putem koga građani mogu prijaviti korupciju, a kako je već navedeno, u okviru Jedinice postoji i posebno Odjeljenje koje se bavi borbom protiv korupcije.

Tužilaštvo i Policija Brčko distrikta se finansiraju isključivo iz budžeta Distrikta. Tako, prema Budžetu Brčko distrikta za 2008.g. Tužilaštvu je dodijeljeno 1.703.593,00 KM, za 27 zaposlenih radnika, a Policiji Brčko distrikta 10.319.195,00 KM, za 310 zaposlenih lica.¹⁴⁶ Brčko distrikt ima obavezu da obezbijedi neophodnu finansijsku i svaku drugu podršku, kako bi se osiguralno nesmetano i

¹⁴⁴ Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, član 32, [/www.hjpc.ba/intro/?cid=1648,2,1](http://www.hjpc.ba/intro/?cid=1648,2,1), 14.03.2009.g.

¹⁴⁵ Članovi 54 do 81 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH - „Disciplinska odgovornost sudija i tužilaca“

¹⁴⁶ Budžet Brčko distrikta za 2008.g., strane 136 i 144

pravilno funkcionisanje Tužilaštva. Pored toga, plate, beneficije i druge naknade glavnog tužioca, zamjenika tužioca i tužilaca se ne mogu umanjivati tokom trajanja njihovog mandata.¹⁴⁷ Ne postoji zakonska mogućnost da se Tužilaštvo Distrikta finansira iz bilo kojeg drugog izvora osim iz budžeta Distrikta (za razliku od sudova koji to mogu putem donacija, ali samo uz saglasnost VSTS BiH)

Odgovornost

Šef Policije je odgovoran gradonačelniku Brčko distrikta. Šef policije ima obavezu da podnosi Skupštini Distrikta godišnji izvještaj i informaciju od značaja za sigurnost najmanje svakih šest mjeseci¹⁴⁸, obavezu da prisustvuje sjednici Skupštine i da pruži dodatna objašnjenja u vezi sa izvještajem ili bilo kojim drugim pitanjem koje spada u nadležnost Policije Brčko distrikta.

Svi zaposleni u Policiji Brčko distrikta BiH su javni službenici i kao takvi su odgovorni za svoje postupke.¹⁴⁹

Tužilaštvo ima obavezu i dužnost da izvještava Skupštinu Distrikta o svom radu (bilo na svoju inicijativu, bilo na inicijativu Skupštine), kao i o primjeni krivičnih zakona u Distriktu, stanju kriminaliteta i tokovima kriminala, te rješavanju predmeta.¹⁵⁰ Izvještaj o radu tužilaštva obavezno i najmanje sadrži podatke o broju primljenih predmeta u toku izvještajnog perioda, riješene i neriješene predmete, način okončanja predmeta, strukturu presuđenih predmeta po vrstama sudskih

¹⁴⁷ Zakon o tužilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, članovi 38 i 41

¹⁴⁸ Zakon o Policiji Brčko distrikta BiH, član 34

¹⁴⁹ Revidirani Statut Brčko distrikta koji je stupio na snagu 6 maja 2008.g. - član 63

¹⁵⁰ Ibid, član 34 stav 1

¹⁵¹ Ibid, član 36

¹⁵² /www.policijabdbih.gov.ba/portparol.php, 14.03.2009.g.

¹⁵³ Zakon o policiji Brčko distrikta BiH, član 37, stav 1

¹⁵⁴ Ibid, član 37 stav 2

¹⁵⁵ Zakon o tužilaštvu, član 20

¹⁵⁶ Zakon o VSTV, članovi 82 i 83

¹⁵⁷ Zakon o policijskim službenicima Brčko distrikta BiH, član 50

¹⁵⁸ Ibid, član 48 stav 3

¹⁵⁹ Etički kodeks pripadnika policije Brčko distrikta BiH,

/www.policijabdbih.gov.ba/pravilnici.php, 14.03.2009.g.

¹⁶⁰ /www.policijabdbih.gov.ba/jedinica-za-profesionalne-standarde-jps-2.php, 14.03.2009.g.

¹⁶¹ Izvještaj o Akcionom planu sprečavanja korupcije u Policiji, Jedinica za profesionalne standarde, 11.02.2008.g.

¹⁶² Kodeks tužilačke etike, www.hjpc.ba/coe/?cid=2163.2.1

¹⁶³ Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i hercegovine-integralni tekst, član 86, /www.hjpc.ba/intro/?cid=1648,2,1-14.03.2009.g.

odluka i ocjenu stanja bezbjednosti i stanja kriminaliteta u Brčko distriktu.¹⁵¹ Pored toga, Tužilaštvo Distrikta ima obavezu da podnosi godišnji izvještaj o svom radu VSTS BiH.

Policija Brčko distrikta ima portparola koji ima obavezu da „informiše javnost putem printanih i elektronskih medija o svim uspjesima Policije i događajima koji su od značaja za ukupnu bezbjednost na području Brčko distrikta“.¹⁵² Pored toga, Zakon o policiji Brčko distrikta¹⁵³ je propisao da sva fizička i pravna lica mogu uložiti žalbe, molbe i prijedloge koji se odnose na rad Policije. Policija mora razmotriti sve žalbe, molbe i prijedloge i dostaviti pismene odgovore na njih, u periodu koji je utvrđen zakonom.¹⁵⁴

Tužilaštvo sa javnošću komunicira putem Glavnog tužioca ili lica koje on ovlasti. Pored toga, svi građani imaju pravo pristupa informacijama koje se nalaze pod kontrolom Tužilaštva, prema uslovima i proceduri koje propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH. Odluka o pokretanju ili nepokretanju krivične istrage je u isključivoj nadležnosti Tužilaštva, bez prava na efikasan pravni lijek protiv takve odluke. Tako, na primjer, ako građanin podnese prijavu protiv nekog lica, a Tužilaštvo odluči da nema elemenata krivičnog djela, donijeće odluku da se neće sprovoditi istraga. Građanin koji je podnio prijavu ima samo pravo da stavi prigovor Glavnom tužiocu protiv odluke nekog od tužilaca, ali se ovaj prigovor ne smatra pravnim lijekom. U toj situaciji nezadovoljni građanin nema zakonsku mogućnost da sam pokrene krivični postupak („privatni tužilac“) jer Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH ne predviđa tu mogućnost.

Mehanizmi integriteta

Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH se ne odnosi na tužioce Distrikta. Zakon o tužilaštvu sadrži određene odredbe koje se tiču sukoba interesa, prema kojima tužiocima ne mogu biti članovi političkih stranaka, podržavati određene političke opcije, niti na bilo koji način biti uključeni u neku političku aktivnost. Pored toga, tužiocima u Brčko distriktu, za vrijeme trajanja mandata, ne mogu obavljati bilo kakvu drugu funkciju u javnom i privatnom sektoru, niti obavljati bilo koji drugi posao. Tužiocima mogu osnivati profesionalna udruženja (udruženja sudija ili pravnika).¹⁵⁵ Takođe, Zakon o VSTV sadrži dvije odredbe koje se odnose na nespojivost dužnosti i zabranu vršenja određenih dužnosti.¹⁵⁶

Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH se ne odnosi ni na pripadnike Policije Brčko distrikta (osim šefa Policije i zamjenika šefa Policije) jer

se pripadnici policije smatraju državnim službenicima, što znači da ne mogu zauzimati položaj, vršiti funkciju ili aktivnost nespojivu sa njihovim službenim dužnostima, a posebno ne mogu biti nosioci bilo kakve javne funkcije, ne mogu se baviti nikakvim drugim dodatnim djelatnostima za naknadu (osim po odobrenju šefa policije), niti mogu biti članovi bilo koje političke stranke, niti slijediti upustva političkih stranaka.¹⁵⁷ S druge strane, po postavljanju na neku od funkcija u Policiji Distrikta, policijski službenik ima obavezu da pruži sve informacije o funkcijama i djelatnostima koje vrši on ili članovi njegove uže porodice, kao i podatke o imovini kojom on i članovi njegove uže porodice raspolažu. Ovi podaci se pohranjuju u kadrovskoj službi policije. Isto tako, policijski službenici ne mogu tražiti ili prihvatiti za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, korist, uslugu ili kakvu drugu naknadu.¹⁵⁸ Pored toga, policijski službenici su dužni da se odupru svakom pokušaju korupcije, da ne pribavljaju protivpravnu imovinsku korist za sebe ili drugog, da ne primaju poklone i ne upuštaju se u bilo kakve finansijske ili poslovne odnose, niti da dozvole da se njihovo ime dovede u vezu sa takvim odnosima, te imaju obavezu i da utiču na članove svoje porodice da ne pribavljaju bilo kakvu protivpravnu imovinsku korist za sebe ili drugog, ne primaju poklone, itd.¹⁵⁹ Iako pri Policiji Brčko distrikta postoji Jedinica za profesionalne standarde, iz opisa aktivnosti ove Jedinice¹⁶⁰ se ne može zaključiti da se ona, kao jedinica koja ima funkciju unutrašnje kontrole, pored uobičajenih aktivnosti, bavi i pitanjem monitoringa načina života policajaca u Distriktu, sa stanovišta poređenja njihovih redovnih primanja i njihove imovine, naspram načina života. Jedinica za profesionalne standarde, vezano za korupciju u saobraćajnoj policiji, preduzela je određene aktivnosti (evidentiranje zaduženja i upotrebe svih mjernih instrumenata, dvostruka dnevna kontrola upotrebe uređaja od vođe smjene, umanjivanje mogućnosti manipulacije saobraćajne policije, vezano za plaćanje mandatnih novčanih kazni na licu mjesta - kazne, zaštitne mjere i određivanje kaznenih bodova). Ipak, u vremenskom periodu od jula 2007.g. do februara 2008.g., Jedinica za profesionalne standarde „nije evidentirala niti jedan slučaj prijave ili otkrivanja slučaja korupcije u Policiji Brčko distrikta BiH.“¹⁶¹

Transparentnost

Član 4.10 Kodeksa tužilačke etike, kojeg je usvojio VSTS BiH, propisuje da „Tužilac i članovi njegove uže porodice neće tražiti niti prihvatiti poklone, oporuke, pozajmice i druge usluge vezane za postupanje ili propuštanje u obavljanju tužilačke funkcije, niti će to svjesno dozvoliti tužilačkom osoblju ili drugima koji su pod njegovim nadzorom.“¹⁶²

Tužilac se ne smije baviti bilo kakvom drugom djelatnošću koja je nespojiva sa njegovom funkcijom. Tužioci, kao pojedinci, imaju obavezu da VSTS BiH dostavljaju godišnji izvještaj u kome su dužni da navedu aktivnosti koje su obavili izvan svoje tužilačke dužnosti, uključujući i iznose koje su naplatili za te dodatne aktivnosti. Finansijski izvještaj uključuje informacije o bračnom drugu i djeci koji žive sa tužiocem u zajedničkom domaćinstvu, a koji posjeduju dionice ili učestvuju u vođenju privatnog ili javnog preduzeća, udruženja, uključujući i političke partije.¹⁶³ Ova obaveza tužilaca postoji dok traje njihov mandat.

Posljednje objavljene relevantne informacije (Polugodišnji izvještaj Kancelarije Disciplinskog tužioca pri VSTS BiH, za period 01.01.-30.06.2008.g.)¹⁶⁴ ne sadrže bliže podatke o broju i strukturi prijave podnešenih protiv tužilaca u Brčko distriktu, kao ni podatke da li je protiv bilo kojeg tužioca u Distriktu vođen disciplinski postupak, pa samim tim ni kakve su sankcije izrečene u situacijama postojanja navodne korupcije u Tužilaštvu Distrikta. Prema informacijama sa web stranice VSTV BiH¹⁶⁵ nema podataka da se vodi disciplinski postupak protiv bilo kojeg tužioca iz Brčko distrikta.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

U Tužilaštvu Distrikta ne postoji posebno odjeljenje ili odjel koji se bavi isključivo krivičnim djelima korupcije. S druge strane, kako je već navedeno, pri Jedinici kriminalističke policije Distrikta postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije. Kako Javno tužilaštvo i Policija Brčko distrikta, saglasno odredbama Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH,¹⁶⁶ imaju ovlaštenje da vode istragu kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno neko krivično djelo propisano Krivičnim zakonom Brčko distrikta, to izvještaji Tužilaštva mogu da daju bolju sliku o procesuiranju krivičnih djela korupcije. Ovo, takođe, iz razloga što izvještaji Tužilaštva sadrže i podatke o donešenim presudama od strane sudova u Distriktu, po podnesenim optužnicama, dok se izvještaji policije uglavnom baziraju na podacima o broju podnesenih izvještaja Tužilaštvu koji ne moraju neminovno da rezultiraju optužnicama, niti pravosnažnim osuđujućim presudama. Tako, prema Izvještaju Tužilaštva Brčko distrikta za 2007.g.¹⁶⁷, Tužilaštvo konstatuje da postoji „verificirano stanje ugroženosti društva korupcijom“, zbog

¹⁶⁴ /www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/1/?cid=3961,2,1, 14.03.2009.g.

¹⁶⁵ <http://www.hjpc.ba/dc/tuzbe/>

¹⁶⁶ Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 6/05

¹⁶⁷ Izvještaj o radu za 2007.g., /www.jtbd.ba/izvjestaj/Template.aspx, 14.03.2009.g.

čega se ono u značajnom opsegu bavilo krivičnim djelima vezano za zloupotrebu službene i druge dužnosti. Prema ovom izvještaju, u toku 2007.g. u 4 predmeta 7 lica je osuđeno za krivično djelo Davanje ili primanje dara (mita) ili drugih oblika koristi, te krivotvorenje (falsifikovanje) službene isprave. U 10 predmeta protiv 14 lica je bila u toku istraga zbog krivičnih djela Zloupotreba položaja ili ovlaštenja, odnosno krivotvorenja (falsifikovanja) službene isprave.¹⁶⁸

Prema Podacima o rješavanju pojedinih krivičnih djela za period 01.01.2008.g. do 31.12.2008.g. Tužilaštva Brčko distrikta, a u vezi sa krivičnim djelima „podmićivanja i krivičnih djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti“ vidljivo je da je u toku 2008.g. Tužilaštvo imalo ukupno 13 istraga u vezi krivičnog djela „zloupotreba položaja ili ovlaštenja“, a da ni jedna od tih istraga nije rezultirala donošenjem osuđujuće presude. Isto tako, u vezi krivičnog djela „nesavjestan rad u službi“ vođene su tri istrage, podignuto je i potvrđeno 3 optužnice, te donešena jedna osuđujuća (uslovna) i jedna oslobađajuća presuda, dok su za krivično djelo „krivotvorenje službene isprave“ vođene tri istrage, podignute i potvrđene dvije optužnice i donešene dvije osuđujuće presude sa izrečenom zatvorskom kaznom. Interesantno je spomenuti da u 2008.g. nije vođena niti jedna istraga za krivična djela „primanje dara i drugih oblika koristi“ i „davanje dara i drugih oblika koristi.“ U poređenju sa stanjem u 2007.g. vidljivo je da je Tužilaštvo Brčko distrikta postupalo u manje slučajeva (istraga) vezano za krivična djela korupcije, pa je samim tim podignuto i manje optužnica u 2008.g.

Prema Statističkim pokazateljima o radu Policije Brčko distrikta za period januar-decembar 2008.g.¹⁶⁹ u 2008.g. prijavljeno je 1.401 krivično djelo, i u poređenju sa 2006.g. i 2007.g. vidljiv je neznatan pad broja prijavljenih krivičnih dijela. Sa druge strane je vidljivo i da je nešto manji broj riješenih slučajeva u poređenju sa 2007.g., bilo da se radi o prijavama po poznatom izvršiocu krivičnog djela, bilo po nepoznatom izvršiocu krivičnog djela.

Prema Statističkim pokazateljima o radu Policije Brčko distrikta vidljivo je da je Policija vodila istragu u predmetu CIPS, zatim istragu u predmetu krivotvorenja dokumenata za dobijanje kredita, kao i istragu koja se vodila na zloupotrebu položaja dva visoko pozicionirana radnika Vlade Brčko distrikta.

Odnosi sa drugim stubovima

¹⁶⁸ Izvještaj javnog tužilaštva Brčko distrikta za 2007.g., od 18.02.2008.g.

¹⁶⁹ /www.policijabdbih.gov.ba/docs/INFORMACIJA 2008.pdf

U poređenju sa drugim stubovima sistema integriteta, moglo bi se reći da je Tužilaštvo Brčko distrikta u najbližoj vezi sa sudskom vlašću (u sistemu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku) jer se tužilaštvo, u širem smislu riječi, i smatra dijelom pravosuđa (uz advokaturu i pravobranilaštvo). Najbliža veza sa sudskom vlašću proizilazi iz funkcionalne veze ova dva stuba integriteta u sferi krivičnog prava. Naime, Tužilaštvo ima zakonsku obavezu da goni počinioce krivičnih djela, a samo sud ima ovlaštenje da lica, za koja tužilaštvo smatra da su počinila neko od krivičnih djela, proglasi krivim i kazni po zakonu, naravno uz ustavom garantovana prava na odbranu i pravne lijekove (žalba).

Tužilaštvo i policija su, takođe, funkcionalno vezani, pogotovo od donošenja Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta iz 2003.g., te uvođenja tzv. adversarnog (kontradiktornog) sistema krivičnog prava i „prebacivanja“ istrage iz nadležnosti suda u isključivu nadležnost tužilaštva. Tužilaštvo ima obavezu da vodi istrage, a u istragama policija ima obavezu da postupa po nalogima tužioca.

S druge strane, policija, kao dio izvršne vlasti, najbliže je vezana sa Vladom Brčko distrikta, odnosno sa gradonačelnikom, kao šefom izvršne vlasti u Distriktu.

Sistem javnih nabavki/ugovaranja

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Uspostavljanje jedinstvenog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini otpočelo je tek 2004. godine, na inicijativu i insistiranje međunarodne zajednice, a u cilju ispunjenja uslova BiH u pravcu Evropskih integracija. Shodno tome, Zakon o javnim nabavkama BiH (ZJN) usvojen je na državnom nivou septembra 2004.g. i on se, zajedno sa naknadno usvojenim izmjenama i dopunama, primjenjuje na svim nivoima uprave u BiH (oba entiteta i Brčko distrikt).¹⁷⁰ Zakon je predstavljao prvi pokušaj uvođenja jedinstvenih pravila u ovu oblast, uspostavljanja jedinstvenog tržišta javnih nabavki u BiH, jedinstvenog ekonomskog prostora, jedinstvene administracije u ovoj oblasti, kao i stvaranje pretpostavki za buduće uključenje BiH u jedinstveno evropsko tržište.

Po donošenju Zakona, usvajani su i brojni podzakonski akti kojima je preciznije regulisana njegova implementacija i sami postupci i procedure nabavki,¹⁷¹ a trenutno je u toku postupak usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama BiH, obzirom da je trenutno važeći Zakon uzrokovao dosta nejasnoća i neregularnosti u primjeni.

Pravilno provođenje ZJN dato je u nadležnost Agenciji za javne nabavke BiH i Uredu za razmatranje žalbi, kao drugostepenom organu.

Kada je u pitanju Brčko distrikt BiH, Odlukom o provođenju reforme javne uprave i reorganizacije organa uprave institucija Brčko distrikta BiH¹⁷² od 13.12.2006. godine, Služba nabavke premještena je iz Odjeljenja za budžet i finansije, gdje se prethodno nalazila, u Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko

¹⁷⁰ Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH br. 49 od 02.11.2004.g. i četiri Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnici BiH brojevi: 19/05, 52/05, 92/05 i 24/06

¹⁷¹ Među najvažnijim podzakonskim aktima nalaze se: Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, sa izmjenama i dopunama (Službeni glasnik BiH broj 03/05, 24/09), Uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda, sa izmjenama (Službeni glasnik BiH broj 17/05, 27/08), Odluka o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg ("SgBiH" br.105/06), Lista ugovornih organa, po kategorijama, koji su obavezni primjenjivati ZJN BiH ("SgBiH" br.03/05), Pravilnik o postupku direktnog sporazuma (Službeni glasnik BiH broj 53/06), Pravilnik o monitoringu postupka javnih nabavki (Službeni glasnik BiH broj 48/08), Modeli standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnoj nabavci putem otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka (Službeni glasnik BiH broj 56/07), itd.

¹⁷² Odluka o provođenju reforme javne uprave i reorganizacije organa uprave institucija Brčko distrikta BiH broj: 01-014-021278/06, od 13. 12. 2006. Godine.

distrikta, u okviru koga je formirano Pododjeljenje za nabavku, kao pokušaj uspostavljanja centralizovanog sistema nabavki u Vladi Distrikta.

Donošenjem nove Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH¹⁷³ od strane gradonačelnika, a na Prijedlog Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, stavljena je van snage prethodno važeća Instrukcija¹⁷⁴ iz 2007. godine. Nova instrukcija, zajedno sa Zakonom o javnim nabavkama i Uputstvom o primjeni Zakona, kao i aktima Agencije za javne nabavke BiH, predstavlja sveobuhvatan skup postupaka nabavke za sve institucije koje se finansiraju iz jedinstvenog budžeta Brčko distrikta. Instrukcijom se detaljnije razrađuje primjena Zakona i Uputstva, obzirom da su njome propisane norme postupka u dijelu koji nije regulisan ovim aktima.

Regulativom je definisano da ugovorni organ dodjeljuje ugovor o javnoj nabavci roba, usluga ili radova putem otvorenog postupka, osim u slučajevima kad su ispunjeni uslovi da se ugovor dodijeli putem drugih postupaka, a to su: ograničeni postupak sa predkvalifikacijom, pregovarački postupak sa i bez objavljivanja obavještenja o nabavci, konkurs za izradu idejnog rješenja, kao i konkurentski zahtjev i direktan sporazum koji se mogu provesti u određenim propisanim slučajevima.

U praksi su međutim veoma česta odstupanja od ovog opšteg pravila i znatan broj ugovornih organa na sve moguće načine, često zakonski neutemeljene, izbjegava otvoreni postupak. Primjeri ovakvog postupanja mogu se naći i u revizorskim izvještajima o finansijskom poslovanju institucija Distrikta, kao jedna od najčešćih napomena ugovornim organima – institucijama Distrikta. Tako, na primjer „Koristeći direktan sporazum u iznosu od 107.377,39 KM, Odjeljenje za stručne i administrativne poslove je vršilo usitnjavanje nabavki kod nabavke materijala, izdataka za tekuće održavanje i ugovorenih usluga, što upućuje na nedosljednu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH.“¹⁷⁵

¹⁷³ Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH broj: 01.1-02-017852/08 od 17. aprila 2008. godine

¹⁷⁴ Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu BiH broj:01-014-012097/07 od 25.06.2007. godine

¹⁷⁵ Javni izvještaj revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007. godinu, str. 37

Prema godišnjem izvještaju Agencije za javne nabavke BiH za 2007. godinu¹⁷⁶, u Brčko distriktu su zaključeni ugovori o nabavci u ukupnom iznosu od 38.556.376,72 KM. Gledano po vrstama postupaka, najzastupljeniji je bio otvoreni postupak, sa ukupnom vrijednošću od 25.351.354,65 KM ili oko 66% ukupne vrijednosti svih ugovora. Imajući u vidu prethodno definisane izuzetke od centralizovanog sistema nabavki u Distriktu, moglo bi se zaključiti da je ovaj procenat i niži. Prema zbirnim podacima ovog izvještaja za čitavu BiH, otvoreni postupak je bio zastupljen sa 81,47% u ukupnim nabavkama u BiH (ili 1.084.669.663,07 KM od ukupnih 1.331.373.098,16 KM)¹⁷⁷, pa se može zaključiti da je tokom 2007.g. najtransparentniji otvoreni postupak značajno manje korišten u Brčko distriktu u odnosu na ostatak zemlje. Drugi po učestalosti korištenja postupak u Distriktu je bio konkurentski zahtjev (7.324.622,18 KM ili 19%), a treći direktni sporazum (3.259.832,47 KM ili 8.45%).

Prema izvještajima o provedenim procedurama javnih nabavki u toku 2008. godine Pododjeljenja za nabavku, u Brčko distriktu je u 2008. g. sklopljeno poslova nabavki u ukupnoj vrijednosti od oko 75 miliona KM. Najčešće korišten je bio otvoreni postupak, pomoću kojeg je realizovano oko 80% sklopljenih poslova, a dosta su korišteni i konkurentski zahtjev i direktni sporazum.¹⁷⁸

Kada je u pitanju objektivnost odabira ugovornika, Zakon o javnim nabavkama razlikuje dvije vrste kriterija: kriterije za kvalifikaciju ponuđača (tzv. kvalifikacioni kriteriji) i kriterije za dodjelu ugovora.

U kvalifikacione kriterije spadaju: ograničenja za učešće dobavljača u postupku javne nabavke (odnosi se na stečaj, likvidaciju, kršenje zakona kandidata ili ponuđača vezano za poslovno ponašanje, neispunjavanje obaveza za poreze i doprinose i dr.), sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti (dokaz o registraciji ili drugi dokaz o pravu na obavljanje relevantne profesionalne djelatnosti), ekonomska i finansijska podobnost kandidata ili ponuđača (razne vrste finansijskih izvještaja, garancija i sl.) i tehnička i profesionalna sposobnost

¹⁷⁶ Godišnji izvještaj o postupcima javnih nabavki u 2007. godini Agencije za javne nabavke: http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Godisnji_izvjestaj_2007_bs.pdf

¹⁷⁷ Ovaj godišnji izvještaj ne sadrži pokazatelje efekata primjene preferencijalnog tretmana domaćeg, iz razloga što je Uputstvo za pripremu izvještaja o postupcima iz Poglavlja II Zakona o javnim nabavkama BiH usvojen u posljednjem kvartalu 2007. godine, te Agencija nije imala podatke o ovom dijelu postupaka javnih nabavki u BiH.

¹⁷⁸ Obzirom da zvanični izvještaj Agencije za javne nabavke za 2008. godinu nije objavljen do trenutka pisanja ove analize, navedeni podaci su rezultat kalkulacije na osnovu dostupnih podataka Pododjeljenja za nabavku Brčko distrikta, zbog čega su moguća odstupanja od stvarnog stanja.

kandidata odnosno ponuđača. Pored ovoga, kandidat ili ponuđač može biti diskvalifikovan i po osnovu sukoba interesa ili korupcije.

Za dodjelu pak ugovora koriste se dva bazična kriterija ocjenjivanja ponuda: najniža cijena tehnički prihvatljive ponude ili ekonomski najpovoljnija ponuda, uz dodatne podkriterije u drugom slučaju, kao što su: kvalitet, cijena, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, datum i period isporuke ili izvršenja. Ovi podkriteriji su navedeni u Zakonu kao primjeri, a koji će se podkriterij u konkretnom slučaju primjenjivati zavisi od vrste i veličine nabavke i ta odluka je na ugovornom organu.

U praksi se djelotvornost ovako definisanih kriterija, naročito za evaluaciju ponuda, ispostavila kao nezadovoljavajuća, a najčešće su se javljale slijedeće greške:

- kriteriji koji su uspostavljeni kao kvalifikacioni za selekciju ponuđača, ponovo se uspostavljaju kao podkriteriji evaluacije ponuda, najčešći slučaj su reference ponuđača;
- podkriteriji nisu primjereni vrsti i veličini nabavke;
- ne navodi se način procjenjivanja ponuda u okviru podkriterija, dakle radi se o potpunom subjektivizmu u dodjeljivanju broja bodova, nema ponderisanja; i
- sloboda u izboru podkriterija evaluacije zloupotrebljava se da bi se postavili takvi podkriteriji koji favorizuju jednog ponuđača, a za ostale su diskriminatorni.¹⁷⁹

Stoga se u novoj Instrukciji o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH kao primjeri navode nešto razrađeniji podkriteriji, pri čemu se za nabavku roba i radova daju primjeri koji najveći ponder daju cijeni (minimalno 50%, što je u skladu sa evropskom praksom).¹⁸⁰

Tenderska procedura se može završiti i bez dodjele ugovora o nabavci u tačno određenim zakonskim situacijama koji se odnose na prihvatljivost ponude ili cijena, poštivanje rokova, broj ponuda koji ne obezbjeđuje stvarnu konkurenciju za dati ugovor ili iz nekog drugog nepredvidljivog, dokazivog razloga.

¹⁷⁹ Studija sistema nacionalnog integriteta BiH 2007, Transparency International BiH

¹⁸⁰ Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu BiH, Prilog 3: Kriteriji, str. 22-23

Zakon takođe predviđa zaštitu domaće privrede, što je regulisano podzakonskim aktima. Od nedavno je na snazi nova Odluka Vijeća Ministara BiH o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg¹⁸¹ koja važi za ugovore koji se dodjeljuju od 2007. do 2012. godine, s tim da su, počev od maja 2010. godine, od nje izuzete zemlje potpisnice Centralnoevropskog ugovora o slobodnoj trgovini (CEFTA).

Kako bi se smanjile pogreške i malverzacije, omogućio što ravnopravniji tretman svih ponuđača i olakšala kontrola postupaka, ZJN predviđa korištenje standardne tenderske dokumentacije (STD), čija je upotreba objašnjena u Agencijinom Uputstvu o primjeni i korištenju modela standardne tenderske dokumentacije za postupke javne nabavke.¹⁸² Sastavni dio ovog Uputstva čine standardna pisma u postupcima javnih nabavki i modeli STD za ugovore o javnoj nabavci putem otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka. Nova Instrukcija o postupku nabavke u Brčko distriktu takođe sadrži standardizovane modele obrazaca, ugovora i druge važne dokumentacije.

Praksa korištenja STD još uvijek nije sasvim zaživjela, tako da se i dalje dešavaju propusti u smislu loše koncipirane, nejasne i dvosmislene tenderske dokumentacije, ili pak naknadnih izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, što se može vidjeti i u izvještajima nadležnih organa.¹⁸³

Ukoliko se u praksi javi potreba za izmjenama osnovnog, dodijeljenog ugovora, Zakon predviđa niz dopuštenih mogućnosti kako bi se to realizovalo bez ponavljanja dugotrajnih, složenih procedura. Međutim, često se ove mogućnosti koriste kako bi se neopravdano produžili rokovi, povećala vrijednost ugovora i sl., a da to nije zaista utemeljeno realnim stanjem.

U skladu sa novom Instrukcijom, Komisija za pojedine predmete nabavke u Brčko distriktu (nabavke robe, usluga i radova) sastoji se od stalnih i privremenih članova. Stalni član Komisije je predsjednik komisije koji je zaposlenik Pododjeljenja za javne nabavke i imenuje se na period od jedne godine, odlukom šefa Odjeljenja za

¹⁸¹Odluka Vijeća Ministara BiH o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg („Službeni glasnik BiH“ br.29/09)

¹⁸² Uputstvo o primjeni i korištenju modela standardne tenderske dokumentacije za postupke javne nabavke ("Službeni glasnik BiH" br.56/07)

¹⁸³ Agencija za javne nabavke, Informacija o monitoringu postupaka javnih nabavki, Sarajevo, 31.01.2008.g., dostupno na:

http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Informacija_monitoring_bs.pdf

stručne i administrativne poslove, dok Privremene članove komisije imenuje rukovodilac organa uprave za koga se vrši nabavka.

Zadatak Komisije je da: provodi postupak javne nabavke do okončanja postupka; vrši otvaranje ponuda, analizu, vrednovanje i rangiranje ponuda i sačinjava Izveštaj sa preporukom o najpovoljnijem ponuđaču u četiri primjerka.¹⁸⁴

Resursi/struktura

Uzimajući u obzir podatke Agencije za javne nabavke za 2007.g., prema kojima je vrijednost sklopljenih ugovora o nabavci za tu godinu iznosila 38.556.376,72 KM, te podatke Agencije za statistiku BiH o Bruto domaćem proizvodu u Distriktu za 2007.g. koji je iznosio 562.344.000 KM¹⁸⁵, može se izračunati da je učešće javnih nabavki u BDP-u Distrikta za 2007.g. iznosilo 6.8%. Usporedni pokazatelj za čitavu BiH za tu godinu iznosi 6.44%. Oba ova pokazatelja su prilično niska imajući u vidu da se u zemljama EU ovo učešće kreće do 15%, što je još jedan od pokazatelja nedovoljnog privrednog razvoja i nedostatka kapitalnih investicionih projekata u Brčko distriktu u toku 2007.g., iako je on bio neznatno uspješniji u odnosu na, takođe nizak, bh prosjek.

Iako još uvijek ne postoje svi relevantni pokazatelji za 2008.g., na osnovu postojećih podataka se može zaključiti da će za 2008.g. ovaj racio biti veći, što bi bio očekivani pozitivan pomak u Distriktu.

Naime, Brčko distrikt, kao što je podrobnije objašnjeno u poglavlju Poslovni sektor, ima nešto povoljniju investiciono-poslovnu klimu u odnosu na bh. entitete, a i BDP po glavi stanovnika za analiziranu 2007.g. je veći od entitetskog (7.436 KM u Distriktu, 4.821 KM u Federaciji BiH i 5.110 KM u Republici Srpskoj). Pa ipak, pomenuti racio sugerise da Brčko distrikt još uvijek nedovoljno koristi prednosti svoje izuzetno povoljne geografske lokacije, uključujući i potencijale javnog preduzeća Luka Brčko.

Pododjeljenje za nabavku predstavlja centralizovani sistem nabavke u Vladi Distrikta koje, prema novoj Instrukciji o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH ima sledeće nadležnosti:

¹⁸⁴ Član 8. Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu BiH (Imenovanje, zadatak i odgovornost Komisije i sekretara Komisije)

¹⁸⁵ <http://www.bhas.ba/Arhiva/2009/brcko/PODACI%202-09.pdf>

- prima zahtjeve i vrši nabavke roba, usluga i radova na najekonomičniji i najefikasniji način za Distrikt;
- prikuplja podatke o zajedničkim centralizovanim nabavkama i provodi procedure ove nabavke;
- planira i određuje termine i dinamiku nabavki i prilagođava ih potrebama organa uprave, odnosno drugim institucijama Distrikta prema raspoloživim terminima komisija, te vodi računa da ne dođe do preklapanja termina;
- omogućava potpuno, otvoreno i transparentno nadmetanje u najvećoj mogućoj mjeri, za sve vrste nabavki, te primjenjuje princip jednakog tretmana i pravične konkurencije među ponuđačima;
- pruža neophodne informacije i objašnjenja zaposlenicima organa uprave, odnosno drugih institucija Distrikta, zaduženima za nabavku u tom organu;
- priprema i dostavlja obavještenja o nabavci, obavještenja o dodjeli ugovora i obavještenja o poništenju postupka nabavke „Službenom glasniku BiH“;
- po potrebi komunicira sa potencijalnim dobavljačima u smislu davanja pojašnjenja i potrebnih informacija vezano za tendersku dokumentaciju;
- imenuje stalne članove i sekretara Komisija;
- prima, evidentira i čuva sve pristigle ponude do momenta otvaranja;
- priprema i dostavlja nacrt odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli ugovora rukovodiocu organa uprave ili institucije, kao i sva ostala akta u proceduri nabavke od podnošenja zahtjeva za nabavku do donošenja odluke o dodjeli ugovora;
- pruža dobavljaču informacije u vezi sa rezultatima vrednovanja ponuda, rangiranja ponuđača i dodjeli ugovora;
- dostavlja Agenciji za javne nabavke BiH izvještaje o provedenim postupcima nabavke;
- za sva pitanja kontaktira Agenciju.¹⁸⁶

Centralizovani sistem nabavke u Distriktu je uspostavljen radi:

- uvođenja efikasnog postupka nabavke roba, usluga i radova po najpovoljnijoj cijeni, koja bi odgovarala namjeni i imala potrebni kvalitet,
- radi vršenja finansijske kontrole nad nabavkom, i
- radi jasnog definisanja ovlaštenja svih učesnika u postupku nabavke.

¹⁸⁶ Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH, član 7. Nadležnost Odjeljenja za stručne i administrativne poslove - Pododjeljenje za javne nabavke)

Centralizovana nabavka se provodi kao:

- pojedinačna nabavka, kada organ uprave podnosi pojedinačan zahtjev za nabavku, koji kao takav ide u daljnju proceduru nabavke;
- zajednička nabavka, kada više organa uprave vrši šestomjesečne ili godišnje nabavke, za nabavke koje se mogu objediniti.

Zajednička nabavka se vrši za nabavku: kancelarijskog materijala, kompjuterske opreme, redovne servise vozila (osim specijalnih vozila), nabavku energenata i druge nabavke za koje je više organa uprave, odnosno drugih institucija Distrikta iskazalo potrebu, a koje se po ocjeni Pododjeljenja za javnu nabavku mogu objediniti.

Izuzetak od centralizovanog sistema nabavke su:

- a) nabavke sa računa porto-blagajni;
- b) nabavke u vrijednosti do 3.000,00 KM (odnosno 6.000,00 KM prema posljednjim izmjenama Zakona)¹⁸⁷; i
- c) nabavke izvršene u skladu sa članom 11. stav (4) Zakona o javnim nabavkama (koji definiše izuzetke za koje ugovorni organi mogu dodjeljivati ugovore putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci).

Iz centralizovanog sistema javnih nabavki Distrikta novom Instrukcijom je takođe izuzeto Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, zbog specifičnosti ovog Odjeljenja. Umjesto toga, predviđeno je da se specijalista za nabavke iz Pododjeljenja za javne nabavke specijalizuje za oblast nabavke u sferi zdravstva i vrši nabavke roba, usluga i radova u ovoj oblasti.

Pored web stranice Vlade Brčko distrikta, na kojoj se nalaze i elementarne informacije o Pododjeljenju za nabavke, u Brčko distriktu postoji i posebna web stranica javnih nabavki (<http://nabavka.bdcentral.net>) na kojoj se može naći kompletna legislativa koja reguliše ovu oblast, kao i druge relevantne informacije: obavještenja o nabavkama, izvještaji o provedenim postupcima itd.

¹⁸⁷ Zakon o izmjenama Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 12/09), prema kojem je došlo do izmjena domaćih vrijednosnih razreda, tako da je sada za nabavke u vrijednosti nižoj od 6.000,00 KM, umjesto ranijih 3.000,00 KM, moguće provesti postupak direktnog sporazuma

Odgovornost

Jedan od krupnih nedostataka dosadašnjeg toka nabavki u Brčko distriktu je izbjegavanje adekvatnog planiranja nabavki na godišnjem nivou, pa time i mogućnosti da se ovi planovi blagovremeno uključe u plan budžeta, što bi predstavljalo dodatni mehanizam kontrole odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti planiranja i trošenja javnih sredstava. Potpuno suprotno, revizorski izvještaji kontinuirano konstatuju nepoštivanje procedura i rokova za donošenje budžeta Brčko distrikta, nerealno planiranje prihoda i rashoda, nepravilnosti u evidentiranju stalnih sredstava, nepotpunu primjenu knjigovodstvenih i računovodstvenih propisa, nedovoljno regulisane procedure i politike za evidentiranje poslovnih promjena, nepoštivanje propisa i procedura o nabavci roba, usluga i ustupanju radova, neblagovremenu izradu i dostavljanje godišnjih obračuna i nepostojanje određene relevantne finansijske dokumentacije koja prati poslovne promjene, nepostojanje kompletne evidencije o nekretninama i zakonskih propisa koji regulišu imovinu u vlasništvu Distrikta, kao i niz nepravilnosti u oblasti radnih odnosa.¹⁸⁸

Eklatantan primjer zaobilaženja zakona po više osnova je sklapanje i realizacija Ugovora o projektovanju i izgradnji sistema za prečišćavanje vode rijeke Save u vodu za piće, zaključenog 04.07.2006. godine između Brčko distrikta BiH, kao naručioca, i VA TECH WABAG GmbH, Beč, Austrija, kao izvođača radova. Vrijednosti ovog važnog kapitalnog projekta je preko 20 miliona KM, a prema revizorskom nalazu otkrivene su brojne nepravilnosti u različitim fazama njegove pripreme i realizacije. Pored ostalog navodi se da „menadžment nadležnog Odjeljenja za komunalne poslove nije obezbijedio adekvatnu koordinaciju sa drugim Odjeljenjima Vlade Brčko distrikta BiH, što je imalo za rezultat neekonomično trošenje kapitalnih sredstava vezanih za „Fabriku vode“, koje se ogleda u činjenici da su do provođenja revizije izvršeni i fakturisani radovi u iznosu od 15.091.142,96 KM, dok su ukupni troškovi investicije u toku, odnosno fakturna vrijednost sa zavisnim troškovima nabavke, veći za 2.776.014,25 KM. Odjeljenje, takođe, nije na vrijeme pokretalo aktivnosti koje prethode početku izgradnje „Fabrike vode“ i nije na vrijeme pokretalo aktivnosti oko izrade precizne i jasne tenderske dokumentacije i raspisivanja javnog oglasa, što je rezultiralo odugovlačenju izbora najpovoljnijeg ponuđača i kašnjenju sa otpočinjanjem radova.“¹⁸⁹

¹⁸⁸ Javni izvještaj revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH

¹⁸⁹ Ibid, str. 103 - 123

Obzirom da u dvogodišnjem revidiranom periodu institucije Distrikta nisu bile odgovorne ni pred Skupštinom distrikta, kao instrumentom političke kontrole i nadzora, ni pred spoljnim kontrolorima - revizorima, Kancelarija za reviziju takođe preporučuje, u pomenutom revizorskom izvještaju, da nadležni organi i institucije trebaju pristupiti ozbiljnim analizama i pokretanju akcija usmjerenih ka otklanjanju pogrešaka, nepravilnosti i propusta, kao i pojedinačnoj odgovornosti menadžmenta institucija/odjeljenja za neispunjavanje zakonskih obaveza.

Nažalost, oblast javnih nabavki je samo jedan segment javnog ugovaranja u kojem se dešavaju zaobilaženja zakona i zloupotrebe. Veliki broj investicionih i razvojnih projekata širom BiH, bilo da se radi o privatizacionim aranžmanima, dodjeli koncesija, greenfield investicijama ili građevinskim projektima, ima zajednički imenitelj u zaobilaženju transparentnih procedura i sklapanja poslova daleko od očiju javnosti.

Jedan od načina smanjenja nepropisnih uticaja na oblast javnih nabavki i javnog ugovaranja uopšte, jeste stavljanje nevidljivih veza između poslovnih ljudi i političara pod kontrolu, odnosno donošenje zakonske regulative o lobiranju na svim nivoima uprave u BiH.

Mehanizmi integriteta

Instrukcijom o postupku nabavke definisano je da članovi Komisije za nabavke moraju biti lica koja su stručno osposobljena za ocjenu predmetne nabavke. Ukoliko podnosilac zahtjeva za nabavku radova nema u svom organu uprave lice dovoljno stručno za predmetnu nabavku, može imenovati kao člana Komisije lice iz drugog organa uprave, odnosno druge institucije Distrikta, ili pak vanjskog saradnika za davanje stručnog mišljenja.

Kako je definisano u Instrukciji, Komisija za pojedine predmete nabavke se sastoji od stalnih i privremenih članova. Stalni član Komisije je predsjednik komisije koji je zaposlenik Pododjeljenja za javne nabavke i imenuje se na period od jedne godine, odlukom šefa Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, dok privremene članove komisije imenuje rukovodilac organa uprave za koga se vrši nabavka.

Instrukcija takođe prevenira sukob interesa u ranim fazama postupka nabavke na način da lice koje priprema tehničku specifikaciju, kao dio tenderske dokumentacije, ne može biti predloženo niti imenovano za člana Komisije.

Uprkos postojanju određenih, mada limitiranih antikorupcijskih odredbi u regulativi o javnim nabavkama, koje tretiraju sukob interesa, zabranu učestvovanja u nabavkama ponuđača i kandidata koji su prethodno bili osuđeni za kršenje ZJN ili neki drugi značajan profesionalni prekršaj, na osnovu revizorskih izvještaja institucija Brčko distrikta se može zaključiti da ove odredbe nisu dovoljno primijenjene u praksi. Pored pooštavanja regulative, ne samo u smislu antikorupcijskih odredbi već i dosljedne primjene Zakona, nadležni organi bi morali puno strožije postupati po nalazima revizora, jer se dešava da za očigledna kršenja zakona odgovorni pojedinci prolaze nekažnjeno, što predstavlja veoma lošu poruku i model ponašanja za buduće prakse nabavki. Naime, uporedni podaci iz revizorskih izvještaja institucija Distrikta za 2006. i 2007. godinu pokazuju da u oblasti javnih nabavki nije došlo do poboljšanja u revidiranom periodu, a kod nekih institucija je zabilježeno čak i lošije revizorsko mišljenje u 2007., u odnosu na 2006. godinu.

U očigledno nedostajućim mehanizmima institucionalne odgovornosti, i sam poslovni sektor, u ulozu ponuđača, bi trebalo da insistira na jačanju instrumenata odgovornosti i integriteta u relacijama ovog sektora sa javnim, između ostalog izradom kodeksa ponašanja za pojedine profesije, etičkih kodeksa, kao i organizovanjem i aktivnim učešćem u kampanjama i programima obuke o prevenciji i suzbijanju korupcije, te prijavljivanjem zapaženih neregularnosti nadležnim organima i stvaranju pritiska u pravcu njihovog otklanjanja.

Transparentnost

Kao što je prethodno objašnjeno, članovi Komisije za nabavke u Distriktu su državni službenici i na njih se primjenjuje Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH koji reguliše dužnosti i obaveze zaposlenika u javnoj upravi i Kodeks ponašanja za javne službenike i namještenike u organima uprave Distrikta, a sastav i nadležnosti Komisije regulisani su novom Instrukcijom o postupku nabavke u Distriktu.

Prema Zakonu o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH (član 21 – podaci o imovini), službenik ili namještenik je prilikom imenovanja ili zaključenja ugovora o radu, dužan u pisanoj formi predočiti podatke o kompletnoj imovini kojom raspolaže on, kao i članovi njegove uže porodice. Ovi podaci se čuvaju u personalnoj evidenciji organa uprave, ali ne uključuju i praćenje životnog stila

službenika i namještenika, niti postoje javno dostupni izvještaji o tome koliko se ove provedbe provode u praksi organa uprave Distrikta.

Kada je u pitanju transparentnost poziva na tender, ona se najdosljednije primjenjuje kada je u pitanju otvoreni postupak, mada i ovdje dolazi do zaobilazjenja zakona. Ostali postupcu su manje transparentni zbog čega ugovorni organi često pokušavaju na sve moguće načine izbjeći otvoreni postupak, nekada jednostavnim ignorisanjem vrijednosnog razreda u pitanju i provođenjem postupka po proceduri koja odgovara nižem vrijednosnom razredu, ili pak „cijepanjem“ ugovora na više manjih cjelina, tako da se za svaku pojedinačno primjenjuje manje transparentan postupak. Takođe se dešava da se bitni elementi ugovora, kao što je period trajanja ugovora, ne definišu unaprijed, u obavještenju o nabavci, što je suprotno propisima, ili se pak ponuđačima ne daju pojašnjenja tenderske dokumentacije, čak iako se ista traže u zakonski predviđenom roku.

Iako regulativa propisuje javnost odluka o dodjeli ugovora, uključujući i obrazloženja, u praksi dolazi do kršenja i ovih odredbi. U izvještajima Agencije za javne nabavke navodi se slijedeći propusti: neobjavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora, objavljivanje odluka ali bez argumentovanja razloga izbora najpovoljnije ponude, nedostavljanje izvještaja Agenciji o provedenom postupku nabavke, kršenje principa povjerljivosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, itd.¹⁹⁰

Čak ukoliko se postupak o nabavci provede na zakonski način, realizacija ugovora se često ne odvija sa ugovorenim rokovima, cijenama i drugim uslovima, što se naknadno „ozakonjuje“ aneksima na ugovor, čije vrijednosti često premašuju zakonski dozvoljen iznos korekcije osnovnog ugovora. Ovakve prakse potpuno obesmišljavaju samu suštinu Zakona o javnim nabavkama, a adekvatni mehanizmi kontrole realizacije ugovora nisu još uvijek dovoljno razvijeni, mada je u Brčko distriktu, novom Instrukcijom, predviđena dužnost Pododjeljenja za javne nabavke da svaku odluku o dodjeli ugovora i nacrt ugovora čija vrijednost prelazi 15.000,00 KM, uputi Pravobranilaštvu Distrikta na davanje mišljenja i saglasnosti.

Agencija za javne nabavke je dužna da prikuplja, analizira i objavljivanje informacije u vezi s postupcima i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama, što ona i čini u vidu godišnjih izvještaja o postupcima nabavki koji su javno dostupni na web stranici agencije. Ovi izvještaji sadrže, kao posebnu kategoriju, zbirne podatke o

¹⁹⁰ Agencija za javne nabavke, Informacija o monitoringu postupaka javnih nabavki, Sarajevo, 31.01.2008.g., dostupno na:

http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Informacija_monitoring_bs.pdf

provedenim postupcima nabavki i za Brčko distrikt. Kao što je već pomenuto, detaljniji podaci za distrikt se mogu naći na web stranici Vlade – Pododjel za nabavku, u vidu godišnjih izvještaja po pojedinim postupcima, a ovi i drugi relevantni podaci se nalaze i na web portalu javnih nabavki Brčko distrikta BiH (<http://nabavka.bdcentral.net>).

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Pored problema vezanih konkretno za Brčko distrikt, svi problemi koji karakterišu ukupno stanje javnih nabavki u BiH reflektuju se i na Distrikt. Veoma važan problem koji dovodi do slabog povjerenja poslovnog sektora u postojeći sistem nabavki jesu nedovoljno transparentni žalbeni mehanizmi, kao i nedosljednost u odlukama po žalbama nadležnog Ureda za razmatranje žalbi, kao drugostepenog organa, te nekoordiniranost odluka Ureda i Agencije za javne nabavke, odnosno postojanje dvostrukih standarda za različite ponuđače.¹⁹¹

Ured za žalbe može, pored ostalog, podnijeti krivičnu ili prekršajnu prijavu nadležnom sudu, kao i izreći ugovornom organu novčanu sankciju u iznosu do 4.000,00 KM. Odluke Ureda, međutim, nisu transparentne i ne objavljuju se, što otežava kako analizu njegovih odluka, tako i dalju provedbu ZJN. Po okončanju postupka pred Uredom za žalbe moguće je, takođe, podnijeti tužbu Sudu BiH, ali se ovaj mehanizam nedovoljno provodi u praksi, dijelom zbog tromosti i neefikasnosti pravosudnog sistema, a dijelom zbog slabog povjerenja poslovnog sektora u nezavisnost sudskih odluka, obzirom da je favorizovanje određenih ponuđača bliskih nosiocima vlasti vrlo rasprostranjena praksa širom Bosne i Hercegovine.

Lošem nivou provedbe zakona doprinosi i nepostojanje ili neadekvatno funkcionisanje sistema internih kontrola, o čemu svjedoče izvještaji eksternih kontrolora – Ureda za reviziju. Prema izvještaju za 2007.g. niti jedno Odjeljenje Vlade Brčko distrikta, kao ni druge javne institucije obuhvaćene revizijom, nisu uspostavile adekvatne mehanizme interne kontrole, što ima direktne reperkusije i na planiranje i provođenje postupaka nabavki.

Dio problema u ovoj oblasti odnosi se na nedostatak svijesti poslovnog sektora i cjelokupne javnosti u BiH o riziku gubitka reputacije za kompanije koje su, na

¹⁹¹ Prema podacima o radu otvorene linije za prijavu korupcije Centra za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije, Transparency International-a BiH, putem koje ponuđači često prijavljuju navedene probleme

primjer, bile uključene u neregularnosti tokom javnog ugovaranja. Praksa je u svijetu da udruženja poslodavaca, komore i druge relevantne organizacije koje tretiraju pitanja korporativne odgovornosti, sačinjavaju „crne liste“ kompanija koje su učestvovala u ovakvim praksama, tako da eventualno buduće sklapanje ugovora sa ovakvim kompanijama nailazi na široku javnu osudu. U BiH ovakve inicijative još uvijek ne postoje, iako je interesno organizovanje privrednika u borbi protiv korupcije konačno počelo 2007. godine, osnivanjem udruženja građana „Tender“, koga čine direktori ili vlasnici privatnih preduzeća sa prostora cijele BiH koji redovno učestvuju na tenderima za javne nabavke roba i vršenje usluga. Osnovne aktivnosti ovog Udruženja su:

- praćenje, evidentiranje i analiziranje problema u praktičnoj primjeni ZJN;
- predlaganje izmjena i dopuna odredbi ZJN-a, koje sputavaju još transparentnije i efikasnije učešće, kao i jednak tretman i nediskriminaciju ponuđača pri učešću u javnim nabavkama;
- osposobljavanje članova Udruženja i pomoć njihovim preduzećima za što uspješnije učešće u konkretnim javnim nabavkama;
- ostvarivanje neposredne saradnje, naročito sa kontrolnim organima, u cilju sprečavanja nezakonitih radnji u ugovornim organima koje se provode na koruptivnim osnovama i na štetu javnih sredstava;
- redovno upoznavanje javnosti sa rezultatima do kojih Udruženje dolazi u svojim aktivnostima po pitanju praćenja, analiziranja i provođenja ZJN-a i sl.¹⁹²

Sumirajući navedeno, ne može se zaključiti da je sistem javnog ugovaranja i javnih nabavki u čitavoj BiH, pa i u Brčko distriktu, dovoljno učinio na prevenciji i sprječavanju korupcije. Idući od opšteg ka posebnom, dosljednost, nepristrasnost i otklanjanje političkih uticaja na rad krovnih tijela, naročito Ureda za žalbe, neophodan je preduslov za bolje funkcionisanje „podсистема“ u Distriktu. To naravno ne amnestira Distrikt od odgovornosti za brojne dosadašnje propuste koji su ipak uzrokovani isključivom neodgovornošću njegovih sopstvenih institucija.

¹⁹² <http://ugtender.org/>

Odnosi sa drugim stubovima

Rastuće učešće javnih nabavki u BDP Brčko distrikta posljednjih nekoliko godina, dokaz je da, iako još uvijek daleko, oblast javnog ugovaranja u Distriktu se polako približava evropskim standardima i dobija sve veći značaj za njegov ekonomski i ukupni privredni razvoj. Ovo, kao i činjenica da je u pitanju trošenje javnog novca iovako siromašne privrede, stavlja odgovornost i transparentnost u javnom ugovaranju u prvi plan, zbog čega je možda najvažnija saradnja koju sistem javnih nabavki ostvaruje sa Kancelarijom za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta.

Činjenica od koje se mora poći je da je Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, u čijoj se strukturi nalazi Pododjeljenje za nabavke, dobilo negativno revizorsko mišljenje kako za 2006., tako i za 2007. godinu, dijelom upravo zbog nepoštovanja propisa i procedura nabavki. Ovo su poražavajući podaci imajući u vidu da bi ovo Odjeljenje trebalo biti model zakonitog ponašanja u oblasti javnih nabavki za sve ostale upravne organe u Distriktu, zbog čega je djelovanje po nalazima i preporukama iz revizorskih izvještaja ključno za dalji rad ovog Odjeljenja i Pododjeljenja, kao i za cjelokupnu oblast nabavki u Distriktu.

Pododjeljenje bi se što prije trebalo, u saradnji sa Kancelarijom za reviziju i nadležnim državnim organima, aktivnije uključiti u proces usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama na državnom nivou, insistirajući na izmjenama kojima će se kako pooštriti antikorupcioni standardi, tako i osigurati dosljednija provedba istih. Pododjeljenje bi takođe trebalo, uz snažnu podršku poslovnog sektora i svih ostalih nadležnih i zainteresovanih strana u Brčko distriktu i čitavoj BiH, organizovati i učestvovati u medijskim i edukativnim kampanjama za širu javnost i ugovorne organe Distrikta o pravilima i procedurama javnih nabavki i neophodnosti uvođenja stvarne, a ne samo formalne zakonitosti u ovu oblast.

Mediji

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Mediji bi trebalo da predstavljaju ogledalo društva u kome funkcionišu i kome se obraćaju, ogledalo koje će prikazivati jasnu, realnu i objektivnu sliku. Zato je obaveza medija da prezentuju tačne, kompletne, izbalansirane i nepristrasne informacije. Kako bi se ovo obezbijedilo, neophodan je zakonski okvir koji će garantovati slobodu izražavanja i odgovornost prema javnosti u smislu objektivnog izvještavanja.

Kada je u pitanju zakonska regulativa medijskog djelovanja, na medije u Brčko distriktu uglavnom se primjenjuju zakoni sa državnog nivoa, tj. isti zakonski okvir koji važi i za sve druge medije u BiH.

Sloboda izražavanja i sloboda medija u BiH, zagarantovane su Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i Zakonom o komunikacijama BiH¹⁹³. Takođe, Kodeks o emitovanju radio i televizijskog programa Regulatorne agencije za komunikacije (RAK)¹⁹⁴ elektronskim medijima garantuje slobodu pristupa informacijama, slobodu izražavanja i slobodu od vanjskih uticaja na uređivačku politiku i rad, u skladu sa članom 19 Opšte deklaracije o ljudskim pravima. Kodeksom se definišu i pravila i standardi u vezi sa programskim sadržajem koji se odnose na televizijske i radio kuće, kao i njihovo osoblje u BiH. Kodeks je sačinjen na način da bude u skladu sa pravom na slobodu izražavanja, te standardima pristojnosti, nediskriminacije, pravednosti i tačnosti. Za sprovođenje ovih zakona i Kodeksa nadležna je Regulatorna agencija za komunikacije BiH (RAK).

Kada je u pitanju sloboda pristupa informacijama, za Brčko distrikt se primjenjuje Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH¹⁹⁵ koji uspostavlja princip da se informacija koja se nalazi u posjedu javnih institucija i vlasti tretira kao vrijedan javni resurs. Ovim zakonom takođe se ističe da pristup takvim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih institucija i vlasti uopšte, zbog čega javne institucije i vlasti imaju obavezu da te informacije učine dostupnim javnosti, pa samim tim i medijima. Pozivajući se na ovaj zakon,

¹⁹³ Zakon o komunikacijama BiH „Službeni glasnik BiH“, broj 31/03 i 75/06

¹⁹⁴ <http://cra.ba/bs/legal/rules-codes/broadcast/codes/default.aspx?cid=4796>

¹⁹⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH „Službeni glasnik BiH“ broj: 28/00 i 45/06

medijima se omogućava lakši pristup informacijama, koje su prije njegovog donošenja bile često van njihovog domašaja.

Pitanja slobode informisanja na nivou Brčko distrikta uređena su i članom 17 Statuta Brčko distrikta¹⁹⁶, koji, između ostalog, nalaže svim institucijama Distrikta da pruže uvid javnosti u njihove aktivnosti, te da “javnost ima pravo na uvid u sve dokumente koje izrade javne institucije Distrikta, njegovi zvaničnici, zaposleni ili lica koja su u ugovornom odnosu, bez naknade i bez obaveze da dokažu opravdanost takvih zahtjeva”. Citiranim odredbama Statuta trebalo bi dodati i norme utvrđene Poslovníkom Skupštine Distrikta¹⁹⁷ u kojima je regulisano da je: „Rad Skupštine i njenih komisija javan i može se uživo prenositi putem medija ili o njemu izvještavati u štampi“.

Tu je takođe i Zakon o zaštiti od klevete Brčko distrikta BiH¹⁹⁸ koji stavlja naglasak na odgovornost medija da pružaju tačne i istinite informacije, tako što na teritoriji Distrikta uspostavlja građansku „odgovornost za štetu nanесenu ugledu fizičkog ili pravnog lica iznošenjem ili pronоšenjem nečег neistinitog i identifikovanjem tog pravnog ili fizičkog lica trećem licu.“ U članu 2 ovog zakona, navodi se da se njime želi postići sloboda informisanja, štiteći „sadržaj izražavanja, kao i način na koji je iznesen i ne primjenjuje se samo na izražavanja koja se smatraju pohvalnim ili neuvredljivim, nego i na izražavanja koja mogu uvrijediti, ogorčiti ili uznemiriti“. Ovaj zakon se u članu 9 bavi i pitanjima zaštite povjerljivih izvora, gdje se ostavlja pravo novinaru da ne otkrije identitet izvora informacija u svrhu njegove zaštite, ali je, takođe, propisana odgovornost samog novinara za sve prenesene informacije.

Regulacija elektrоnskih medija nalazi se u nadležnosti Regulatorne agencije za komunikacije (RAK), koja je uspostavljena Zakonom o komunikacijama BiH¹⁹⁹ i zadužena je za regulisanje komunikacijskog sektora na nivou cijele BiH, uključujući RTV emitovanje. Preduslov nezavisnosti medija u BiH, a samim tim i u Brčko distriktu, je nezavisnost same RAK, koja je zagarantovana Zakonom o komunikacijama BiH i Zakonom o finansiranju institucija BiH²⁰⁰.

Masovni mediji ne funkcionišu u izolovanim sistemima, već unutar okvira koji su postavljeni od strane države, odnosno politike i pravnog poretka, a njihova uloga se pojačava što je sistem u kojem funkcionišu otvoreniji. Mediji mogu svoju ulogu

¹⁹⁶ Statut Brčko distrikta „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 17-08.

¹⁹⁷ „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 11/03

¹⁹⁸ Zakon o zaštiti od klevete Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 14-03

¹⁹⁹ Zakon o komunikacijama BiH „Službeni glasnik BiH“, br. 31/03 i 75/06

²⁰⁰ Zakon o finansiranju institucija BiH „Službeni glasnik BiH“, broj 61/04

u potpunosti ostvariti samo ukoliko im sistem to omogućava, kroz niz propisa i zakona koji će medijima omogućiti slobodu izražavanja i pristupa informacijama. Gore navedeni zakoni kojima se garantuje sloboda izražavanja pomažu medijima i civilnom društvu u BiH, pa i u Distriktu, u obavljanju funkcije „psa čuvara“.

S druge strane, koliko god da je bitno osigurati pravnu zaštitu slobode izražavanja, kada su u pitanju savremena sredstva komunikacije, bitno je osigurati i efikasnu regulaciju, kako bi se postavile osnove za odgovorno djelovanje medija.

Resursi/struktura

Nezavisnost medija u Distriktu proizlazi iz njihove finansijske samostalnosti i održivosti, s obzirom na to da je na prostoru Brčkog većina medija u privatnom vlasništvu. Naime, na teritoriji Brčko distrikta djeluju sljedeće radio i televizijske stanice: Radio Brčko distrikta, koji djeluje kao javno preduzeće, odnosno javni medij, te privatne stanice RTV Hit, Obiteljski radio Valentino, TV Valentino i Radio Bet Fratello. U Brčkom djeluju i redakcije i odjeljenja drugih medijskih kuća (prije svega redakcije javnih RTV servisa: BHT, RTRS i FTV, te dopisnici ostalih kuća), ali će, s obzirom na to da je riječ o istraživanju na nivou Distrikta, ovdje biti riječ o medijima čija su sjedišta u samom Distriktu.

Na području Brčko Distrikta BiH, prije njegovog zvaničnog konstituisanja, postojale su tri opštinske informativne ustanove: "OJRNIP Brčko" u Brčkom, Ustanova za novinsko izdavačku djelatnost u opštini Rahić i "Nove Ravne" u Seonjacima. Sve tri kuće imale su i svoje radio stanice i novine, dok je u Rahiću postojala i Televizija. Nakon konstituisanja Brčko Distrikta, stanje u oblasti informisanja više puta je analizirano u Skupštini i Vladi Distrikta i doneseni su pravni akti kojima je uspostavljena jedinstvena institucija za informisanje - Radio Brčko distrikta BiH. Međutim, još uvijek nisu riješena sva pitanja u vezi sa finansiranjem Radio Brčko distrikta BiH, njegovim odnosima sa Javnim RTV servisom BiH, kao ni pitanja pretplate. Iako je Radio Brčko distrikta, kao što je rečeno, javni medij, ne vodi se kao javni servis i ne potpada pod Zakon o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH. Kada je riječ o javnim radiotelevizijskim servisima, potrebno je napomenuti da građani Distrikta plaćaju RTV pretplatu, odnosno taksu koju naplaćuje Radio-televizija Bosne i Hercegovine. Takođe, ideja o javnoj multietničkoj informativnoj kući u Distriktu, sa radijskim, televizijskim i novinsko-izdavačkim sadržajima, te uspostavljanje RTV Brčko distrikta i njegovo uključanje u javni RTV servis BiH, još uvijek nije sprovedena u djelo. Inicijativa da se, pored

radija, osnuje i javna televizija, još uvijek nije donijela rezultate, a prijedlog je odbijen na Skupštini.

Neophodno je napomenuti i brčanski informativni portal www.infobrcko.com, koji takođe predstavlja značajan izvor informacija o aktuelnim dešavanjima u Distriktu. Primijetno je da na području Brčkog nema lokalnih printanih medija. Glasilo „Most“, koje je je u stvari bilo glasilo Vlade Brčko distrikta, prestalo je postojati usljed nedostatka resursa i kapaciteta.

S obzirom na ograničenost područja, razumljivo je da mediji u Brčkom imaju nedostatak resursa, kapaciteta, te školovanih novinara koji bi bili zaposleni u njima, te da imaju manje mogućnosti za razvoj nego mediji koji djeluju na prostoru cijele BiH ili njenih entiteta. Takođe, sama struktura vlasti u Distriktu i njegov status nalažu medijima da se pridržavaju određenih pravila, kao što je trojezičnost, što bi značilo izdavanje novina na sva tri zvanična jezika u BiH, što opet zahtijeva značajna sredstva i predstavlja zahtijevan poduhvat.

Nedostatak resursa i suženost područja djelovanja, dovodi i do smanjene mogućnosti ulaganja u istraživanje i istraživačko novinarstvo o temama sa šireg područja, odnosno područja van Distrikta, što dovodi do većeg oslanjanja na agencijske vijesti i informacije. Samim tim, gubi se na kvalitetu novinarstva, jer su mediji ograničeni informacijama koje dobijaju „iz druge ruke“, a koje su više pogodne za površinsko izvještavanje nego za dublju analizu problema o kojima se izvještava.

Odgovornost

Kao što je već pomenuto, u Brčkom je na snazi Zakon o zaštiti od klevete Brčko distrikta BiH, koji ujedno, dekriminalizovanjem klevete, nudi veću slobodu novinarima, ali u isto vrijeme postavlja pred njih odgovornost za objavljeni sadržaj. Ovaj zakon u isto vrijeme ostavlja mogućnost novinaru da ne objavi identitet izvora informacije u svrhu bezbjednosti izvora. Novinar je odgovoran za klevetu ukoliko nanese štetu fizičkom ili pravnom licu iznošenjem u javnost neistinitog sadržaja, te ukoliko se neistinit sadržaj iznese namjerno ili iz nepažnje, odnosno ukoliko je novinar znao da je sadržaj neistinit ili ukoliko je „nepažnjom zanemario neistinitost“.²⁰¹

²⁰¹ Zakon o zaštiti od klevete Brčko distrikta BiH, “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 14-03

Kada su u pitanju slučajevi tužbi za klevetu podignutih protiv novinara pred Osnovnim sudom Brčko distrikta, prema podacima Pravosudne komisije Distrikta, samo je jedan slučaj u proteklom periodu dospio na sud i to protiv izdavača, urednika i novinara dnevnog lista „Press“ iz Banjaluke, i ni jedan slučaj novinara ili medija iz Brčkog nije naveden. Nažalost, odbijen je pristup izvodima statističkih podataka o broju podignutih tužbi.

Mehanizmi integriteta

Regulatorna agencija za komunikacije BiH nadgleda primjenjivanje etičkih i profesionalnih standarda u medijima u cijeloj BiH, pa tako i u Distriktu. Takođe, tu su i profesionalna udruženja novinara (npr. BH Novinari, Društvo novinara BiH, Nezavisna unija profesionalnih novinara) koji, osim o zaštiti novinarskih prava, vode računa i o primjeni i održavanju profesionalnih standarda. U Brčko distriktu postoji aktiv Društva novinara BiH za Brčko distrikt koji broji 20 članova.

Mediji u Distriktu su u više navrata u prethodnom periodu bili sankcionisani od strane Regulatorne agencije zbog kršenja odredbi Kodeksa o emitovanju RTV programa.

U saopštenju RAK, od 15.10.2008.g.²⁰² navodi se da je brčanskoj televiziji Hit izrečeno pismeno upozorenje radi kršenja člana 17, stav 3 („Zaštita privatnosti, opšti principi“) i člana 18, stav 3 („Posebne saglasnosti“) Kodeksa o emitovanju RTV programa. Naime, u informativnom programu HIT televizije od 19.06.2008.g., emitovan je dio montiranog video sadržaja sa komentarom voditeljke i intervjuom snimatelja o fizičkom napadu na snimatelja Hit televizije. Odredbe Kodeksa koje su prekršene nalažu da „Informacije u kojima se otkriva lokacija privatnog posjeda osobe ili porodice neće biti objavljene bez dozvole, ukoliko nije opravdano javnim interesom“ (član 17, stav 3), dok se član 18, stav 3 odnosi na obavezu dobijanja saglasnosti prije snimanja na potencijalno osjetljivim mestima kao što su bolnice, ambulante, zatvori, policijske stanice i sl. Međutim, u saopštenju RAK-a nije konkretno objašnjeno na koji način su odredbe prekršene.

U istom saopštenju navodi se i da je Obiteljskom radiju Valentino izrečeno pismeno upozorenje radi kršenja odredbe člana 7.3 opštih uslova Dozvole za

²⁰² Regulatorna agencija za komunikacije: “RAK izrekao sankcije RTV stanicama“, 15.10.2008, <http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=5064>

zemaljsko emitovanje radio/TV programa²⁰³, u smislu odstupanja frekventne devijacije od maksimalno propisane vrijednosti.

Radiju Bet Fratello u septembru 2006. Regulatorna agencija je uputila usmeno upozorenje zbog „nedostavljanja kontakt podataka“.²⁰⁴

TV Hit je, takođe, u junu 2007.g. sankcionisana novčanom kaznom u iznosu od 2.000 KM radi kršenja odredbe odredbe 1, člana koji se odnosi na opšte principe Kodeksa za emitovanje RTV programa, zbog programa koji je emitovan u okviru direktnog prenosa dočeka pravoslavne Nove godine na gradskom trgu u Brčkom.²⁰⁵ Naime, prema odluci RAK-a, TV Hit je ovim prenosom “narušila dostojanstvo čovjeka i temeljna prava drugih”.²⁰⁶ U saopštenju nije navedeno kojim postupcima su ova prava narušena.

RTV Hit je izrečena i sankcija pismenog upozorenja, na osnovu kršenja odredbi Kodeksa za emitovanje RTV programa (član 20, stav 1) koji nalaže da su radio i televizijske kuće obavezne omogućiti pravo na odgovor kada emituju program koji stavlja neku osobu u nepovoljnu poziciju, ili pod drugim okolnostima, ukoliko tako zahtijevaju principi pravednosti i nepristrasnosti. Navodi se da je RTV Hit odbila da emituje odgovor Međunarodnog instituta Ifimes na sadržaj priloga emitovanog u okviru emisije “Objektiv” dana 30.09.2005.g.²⁰⁷

Kada je u pitanju regulacija političkog oglašavanja u medijima, ono je uređeno RAK-ovim Pravilnikom o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora²⁰⁸, kojim je bliže uređena primjena odredaba Poglavlja 16 “Mediji u izbornoj kampanji” Izbornog zakona BiH. Pravilnik propisuje da se svim političkim subjektima mora obezbijediti isto vrijeme i direktno obraćanje, kako bi se obezbijedila ravnopravnost kandidata, a njime su propisana i razdoblja u kojima je oglašavanje dozvoljeno.

²⁰³ <http://www.rak.ba/bs/broadcast/?cid=3064>

²⁰⁴ Regulatorna agencija za komunikacije: „Izdata rješenja za šest RTV stanica“, 11.09.2006.

<http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4297>

²⁰⁵ Regulatorna agencija za komunikacije: „Izrečene sankcije za pet RTV stanica“, 01.06.2007.

<http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4569>

²⁰⁶ Kodeks o emitovanju RTV programa, član 3.1. Opšti principi

²⁰⁷ Regulatorna agencija za komunikacije: „Izdata rješenja za tri RTV stanice“, 10.02.2006.

<http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4039>

²⁰⁸ Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, Regulatorna agencija za komunikacije, dostupno na

<http://www.rak.ba/hr/broadcast/c-actvts/?cid=4898>

Prema Izveštaju o medijskom praćenju izbora u Bosni i Hercegovini koji je objavila RAK pred lokalne izbore 2008.g.²⁰⁹, ni jedna medijska kuća u Brčko distriktu nije navedena među listom medija koji su prekršili odredbe Pravilnika, niti je shodno tome sankcionisana, što navodi na zaključak da su mediji u Distriktu pristupili odgovorno i profesionalno izvještavanju u predizbornom periodu, ili bar odgovornije u odnosu na medijske kuće koje su bile pomenute u Izveštaju.

S obzirom na to je je Radio Brčko distrikta jedini javni medij u Distriktu, jedini i podliježe kontroli Ureda za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH. Nalazi posljednjeg revizorskog izvještaja odnose se na finansijske izvještaje J.P. „Radio Brčko distrikta“ do 31.12. 2007. U njima je primijećen niz nepravilnosti i nedostataka od kojih su neki:

- nepostojanje sistema internih kontrola, što je dovelo do neusklađenosti poslovanja sa zakonskim i drugim propisima;
- neimenovanje upravnog odbora u propisanom zakonskom roku, tj. neobnavljanje mandata, te neimenovanje direktora javnim konkursom ni nakon isteka roka od 6 mjeseci nakon imenovanja vršioca dužnosti direktora;
- nepostojanje pravilnika o računovodstvu i računovodstvenim politikama
- neusaglašenost između obaveza i potraživanja, te nepreduzimanje naplata potraživanja koja se prenose iz godine u godinu, te neprezentovanje potpunog seta finansijskih izvještaja u skladu sa računovodstvenim propisima.

Sve ovo ukazuje na nedostatak ozbiljnosti i odgovornosti u finansijskom poslovanju ovog javnog preduzeća koje, kako se vidi iz izvještaja, ionako posluje sa gubicima.

Transparentnost

Kao što je već pomenuto, Zakon o zaštiti od klevete ostavlja slobodu novinaru da ne objavi identitet izvora informacija, kako bi se on zaštitio, s tim da novinar snosi odgovornost za sve objavljene informacije.

²⁰⁹ Izveštaj o medijskom praćenju lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini, Regulatorna agencija za komunikacije, dostupno na: www.rak.ba/bs/broadcast/c-actvts/msword/RAKIzvestajoLokalnimIzborima2008Bos.doc

U izvještaju Nezavisne unije profesionalnih novinara pod nazivom: Sloboda štampe je osnova za informisanje javnosti u demokratiji (2003)²¹⁰, navode se slučajevi koji su se vodili pred sudom u Brčko distriktu protiv novinara na osnovu tužbi za klevetu (jedan protiv novinara Onase, drugi protiv novinara Radija Brčko distrikta). U izvještaju se navodi da sud u Brčko distriktu nije uopšte tokom sudskeg pretresa razmatrao mogućnost zaštite izvora informacije koje novinari po zakonu ne moraju otkriti, te je tek na intervenciju NUPN BiH, uzeo u obzir ove okolnosti i omogućiti pravedno suđenje u skladu sa Neophodno je naravno, uzeti u obzir da su ovo stari slučajevi iz 2003. godine, međutim svakako se može uzeti kao primjer koliko je potpuna primjena Zakona o zaštiti od klevete značajna za omogućavanje novinarske slobode, a naročito kako se navodi u izvještaju “u oblasti istraživačkog novinarstva i pisanja o korupciji, kriminalu, zloupotrebama vlasti“ i sličnim osjetljivim temama.

Kada su u pitanju noviji slučajevi tužbi za klevetu podignutih protiv novinara pred Osnovnim sudom Brčko distrikta, samo je jedan slučaj u proteklom periodu podignut i to već pomenuti slučaj protiv izdavača, urednika i novinara dnevnog lista „Press“ iz Banjaluke.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Na upit poslan Udruženju BH novinari, dobijen je podatak da putem njihove Linije za pomoć novinarima, tokom 2007. i 2008. godine nije pristigla niti jedna prijava novinara iz Brčko distrikta koja se odnosi na ometanje u radu, pritiske, ugrožavanje sloboda i sl. Ovdje se postavlja pitanje da li zaista u Brčko distriktu nije bilo slučajeva pritiska na medije i novinare, ili novinari slučajeve, ukoliko ih je bilo, nisu prijavili.

Odnosi sa drugim stubovima

Slobodni i odgovorni mediji predstavljaju jedan od osnovnih preduslova za uspostavljanje pluralizma i demokratije. Mediji se često nazivaju „četvrtim stubom“ u državi (pored izvršne, zakonodavne i sudske vlasti). U modernim državama i društvima demokratske procese je teško zamisliti bez masovnih medija, s obzirom na to da su svi politički procesi posredovani putem masovnih medija.

²¹⁰ http://www.bhnovinari.ba/docs/sloboda_stampe.pdf

U Analizi o stanju „milenijskih razvojnih ciljeva“ u BiH Media plan instituta²¹¹, navodi se da „nivo povjerenja u medije u Brčkom nije veoma visok, budući da se u toku rata na ovim prostorima vodio žestok medijski rat na svim stranama, kada je postojalo više TV stanica koje su, uglavnom, imale ulogu propagande i dezinformacije.“ Međutim, Istraživanje percepcije korupcije koje je sproveo TI BiH na području Distrikta 2008.g. ukazuje na to da građani Distrikta medije ocjenjuju veoma visoko na ljestvici institucija kada je percepcija građana o korupciji u pitanju, odnosno da u očima građana mediji imaju više integriteta, te da je u medijima korupcija manje prisutna u odnosu na većinu institucija u Brčkom. Međutim, potrebno je napomenuti da se ovaj podatak odnosi na sve medije koji se prate u Distriktu, a ne samo na medije sa sjedištem Distriktu. Takođe, ovaj podatak je neophodno povezati sa činjenicom da velika većina građana svoju sliku o korupciji i njenoj rasprostranjenosti zasnivaju na osnovu informacija dobijenih iz medija. Upravo ovdje do izražaja dolazi važnost medija kao jednog od stubova integriteta, te njihovog uticaja na formiranje stavova građana o svim ostalim činocima sistema integriteta.

Odgovornost medija zahtijeva i oslobođenost od državne prinude, a vladajućoj eliti bi trebala biti oduzeta mogućnost uplitanja u uređivanje medijskog sadržaja. Mediji moraju pružiti mogućnost za iznošenje različitih mišljenja, te predstavljati forum u kome će svi imati podjednaku mogućnost učešća u javnoj debati.

Međutim, „komercijalni interesi, organizaciona, personalna i logistička ograničenja unutar samih medija, spoljni pritisci državnih institucija, nevladinih organizacija i lobi grupa, prohtjevi korisnika vijesti i publike - svi ti uticaji predstavljaju jedno teško breme za odgovorno novinarstvo.“²¹²

²¹¹ Mediaonline.ba, 29.12.2006

²¹² Mijatović, D. (2008) Sloboda mišljenja i izražavanja. *Bosna i Hercegovina 2008: Uloga i stanje medija*. Str. 26-35. Transparency International Bosna i Hercegovina; Friedrich Ebert Stiftung.

Građansko društvo/ nevladin sektor

Uloga(-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Nevladina organizacija je vrsta organizacije građanskog društva koja je neprofitna, nepolitička i koja služi javnom interesu ili interesu određene grupe. Ovaj izraz se obično koristi za organizacije građanskog društva koje su formalno registrovane.

Nevladine organizacije u BiH imaju status udruženja i fondacija, kao oblik pravnog lica. U BiH, postoje zakoni o udruženjima i fondacijama na različitim administrativnim nivoima: BiH, oba entiteta, te Brčko distrikta BiH, kao posebne administrativne jedinice. Prema Zakonu o udruženjima i nevladinim organizacijama BiH²¹³, kao i Brčko distrikta BiH²¹⁴ udruženje je svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više lica, radi unapređenja ili ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, u skladu sa Ustavom i zakonom, a čija osnovna svrha nije sticanje dobiti, pa se definišu kao neprofitne organizacije. Status “nevladina organizacija” podrazumijeva da osnivači ne mogu biti: vlada, opštine, javni organi, niti javna preduzeća i fondovi. Ciljevi i aktivnosti udruženja ili fondacije ne mogu uključivati angažovanje u predizbornoj kampanji, prikupljanje sredstava za kandidate, finansiranje i promovisanje kandidata odnosno političkih stranaka.

Što se tiče nevladinih organizacija i udruženja građana u Brčko distriktu, njihovo osnivanje, registracija, unutrašnja organizacija i prestanak rada definisano je Zakonom o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta²¹⁵. Nadležni organ za registraciju udruženja i fondacija je Osnovni sud Brčko distrikta BiH, a ukoliko se radi o nevladinim organizacijama koje djeluju na nivou BiH, nadležno je Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija BiH.

Konkretno, prema Zakonu o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta (član 2, stav 1) „Udruženje se osniva zajedničkim sporazumom u kojem se grupa od tri ili više fizičkih, odnosno pravnih lica, u svim kombinacijama, dobrovoljno udružuje radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili javnog interesa, a pri tome nema namjeru sticati profit. Osnivači udruženja ne mogu biti država Bosna i Hercegovina, entiteti, Brčko distrikt, kantoni, gradovi, općine, državni organi, državna preduzeća,

²¹³ Zakon o udruženjima i nevladinim organizacijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/01, 42/03

²¹⁴ Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 12/02

²¹⁵ Ibid.

fondovi, kao ni bilo koja druga državna institucija ili organizacija. Udruženje stiče status pravnog lica upisom u Sudski registar Brčko distrikta“.

NVO-i su u osnovi samoupravna tijela koja funkcionišu na bazi volonterskog rada i koja samim tim ne podliježu rukovođenju od strane organa vlasti.

Resursi/struktura

Prema podacima Pododjeljenja za podršku nevladinim organizacijama i mjesnim zajednicama u Vladi Brčko distrikta BiH, na području Brčko distrikta registrovano je oko 300 nevladinih organizacija, odnosno udruženja građana koja okupljaju različite grupe ljudi koji zastupaju raznovrsne interese građana. Veliki broj ovih organizacija bavi se strukovnim pitanjima, a veliki je i broj sportskih udruženja, dok je veoma mali broj onih koji se bave, npr. razvojem demokratije, građanskim pravima, zaštitom sloboda i sl. U Distriktu djeluje i Sindikat Brčko distrikta, koji se bavi zastupanjem prava radnika.

Prema podacima Odjeljenja za stručne i administrativne poslove u Vladi Brčko distrikta, udruženja građana u Distriktu se mogu svrstati u tri kategorije:

1. Nevladine organizacije iz oblasti sporta i kulture (ima ih oko stotinu),
2. Mjesne zajednice kao posebna udruženja građana, odnosno nevladine organizacije (ima ih 78), i
3. Nevladine organizacije koje pokrivaju „ostale oblasti“ života, kao što su humanitarna pitanja, udruženja građana proistekla iz proteklog rata, boraca, nestalih lica, osoba sa invaliditetima, i slično.

Kada su u pitanju antikorupcijske aktivnosti, na području Distrikta ni jedna od nevladinih organizacija registrovanih u Brčkom, kao ni sindikat, nije pokrenula aktivnu kampanju za borbu protiv korupcije, a sa samom pojavom korupcije se bore uglavnom kroz zalaganja za interese svojih članova, a ne kroz sam pritisak na organe vlasti ili javnost da se ova pojava iskorijeni.

Transparency International BiH, kao nevladina organizacija koja djeluje na nivou cijele BiH, i jedina čija je osnovna svrha borba protiv korupcije, uključuje i Brčko distrikt u svoje aktivnosti, pa je tako sproveden i projekat Jačanja sistema integriteta Brčko distrikta, u čiju svrhu je i sprovedeno ovo istraživanje.

Član 32 Zakona o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH nalaže da prihodi udruženja i fondacija mogu uključivati:

- a) članarinu, kada je u pitanju udruženje,
- b) dobrovoljne priloge i poklone javnih institucija, fizičkih i pravnih lica, kako stranih tako i domaćih, u gotovini, uslugama ili imovini bilo koje vrste,
- c) prihod od kamata, dividendi, dobiti od kapitala, zakupnina, honorara i sličnih izvora pasivnog prihoda,
- d) prihod stečen kroz ostvarivanje ciljeva i aktivnosti udruženja ili fondacije, na način određen statutom i
- e) ostali prihodi u skladu sa zakonom.

Udruženja i fondacije, u skladu sa Zakonom, su dužna da vode poslovne knjige i dostavljaju finansijske izvještaje. Udruženje, odnosno fondacija, može obavljati privredne djelatnosti, samo ako je osnovna svrha takvih djelatnosti ostvarivanje ciljeva utvrđenih statutom. Ukoliko organizacija, kroz svoje aktivnosti, ostvari profit, on se mora direktno investirati u aktivnosti za ostvarivanje ciljeva koji se utvrde statutom. Nije dozvoljena direktna ili indirektna raspodjela viška prihoda nad rashodima iz privredne djelatnosti: osnivačima, članovima udruženja, članovima upravljačkih organa, odgovornim licima, radnicima, donatorima ili trećim licima.

Rad i aktivnosti nevladinog sektora u BiH, te i u Distriktu, u periodu nakon rata, uglavnom su finansirane od strane međunarodnih organizacija i institucija, kako onih koje pripadaju nevladinom, tako i onih koje pripadaju vladinom sektoru. U proteklih 10 godina ova podrška je imala presudan uticaj na formiranje i održanje nevladinog sektora na ovim prostorima. Takođe, tu su i sredstva koja dolaze od vladinih institucija sa različitih nivoa.

Postoji više mogućih oblika javnog finansiranja NVO-a od strane države. To su:

- donacije,
- grantovi,
- nabavke,
- naknade nevladinim organizacijama za usluge koje su pružile,
- korištenje državne ili opštinske imovine.

Izvori vladine podrške aktivnostima nevladinih organizacija su različiti i to su najčešće:

- državni budžet,

- opštinski/regionalni budžeti (Budžet Brčko distrikta),
- specijalna sredstva,
- ostali prihodi.²¹⁶

Ovi prihodi se mogu upotrijebiti za aktivnosti organizacije, kao i za nabavku opreme, namještaja i drugih tehničkih sredstava za rad.

Godišnjim budžetom Brčko distrikta redovno se izdvajaju sredstva za finansiranje razvojnih projekata predloženih od strane nevladinih organizacija, koji doprinose razvoju lokalne zajednice kroz ostvarivanje strateških ciljeva i prioriteta definisanih Strategijom lokalnog ekonomskog razvoja Brčko distrikta BiH. Javni poziv za dostavljanje prijedloga projekata nevladinih organizacija se objavljuje do dva puta godišnje, u zavisnosti od raspoloživih sredstava u budžetu.

Sredstva planirana budžetom, raspodjeljuju se prvenstveno udruženjima građana, čiji se projekti odnose na:

- rješavanje problema zavisnosti, odnosno koji se tiču prevencije bolesti zavisnosti,
- zaštitu i promociju ljudskih prava i prava djeteta, afirmišu prava žena i manjina,
- doprinos rješavanju problema mladih u Brčko distriktu BiH,
- afirmaciju i pomoć razvoju malog i srednjeg biznisa, distribuciju i protok informacija između nadležnih službi i preduzetnika, podršku razvoju poslovnog okruženja i promociju turističkih potencijala Brčko distrikta BiH,
- unapređenje kvaliteta življenja, zaštitu i očuvanje zdravlja i životne sredine,
- cilj razvoja kulture na području Brčko distrikta BiH i afirmaciju mladih talenata,
- pomoć u razvoju sporta i afirmaciju talentovanih sportista,
- afirmaciju i pomoć u stvaranju imidža Brčko distrikta BiH kao napredne i razvijene lokalne zajednice,
- afirmaciju dostignuća Brčko distrikta BiH.²¹⁷

²¹⁶ Centar za promociju civilnog društva: "Nevladin sektor u Bosni i Hercegovini", www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/mr_fadil_sero_i_mr_milan_mrdja.doc

²¹⁷ Odluka o utvrđivanju kriterija za sufinansiranje programa i projekata udruženja građana Brčko Distrikta BiH, Vlada Brčko Distrikta

Dodjela sredstava vrši se putem javnih poziva za podnošenje prijedloga projekata za finansiranje iz budžeta Brčko distrikta, uz koje se objavljuju i vodiči za aplikante koji sadrže kriterijume za finansiranje.

Budžet Brčko distrikta za 2008.g. predvidio je Pododjeljenju za podršku mjesnim zajednicama i NVO-ima iznos od 1.352.000 KM za grantove neprofitnim organizacijama, dok je za 2007.g. ovaj iznos bio 1.019.000 KM, te 908.241 KM za 2006.g. Iz ovoga se može primijetiti da, u posljednjih nekoliko godina, izdvajanja za nevladin sektor prate trend povećanja sredstava namijenjenih razvojnim projektima.

Što se tiče sredstava planiranih za 2009. g., Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu Vlade Brčko distrikta BiH namijenio je sredstva predviđena Budžetom Brčko distrikta u iznosu od 1.450.000 KM u svrhu grantova neprofitnim organizacijama. Međutim, ova sredstva su namijenjena za sportske klubove, nacionalna društva, te druga kulturna, strukovna i klulturno-umjetnička društva.

Budžetom Brčko distrikta za 2009.g., za grantove neprofitnim organizacijama koje dodjeljuje Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama predviđen je iznos od 994.500 KM. Na posljednjem Javnom pozivu za podnošenje projekata udruženja građana za finansiranje ili sufinansiranje iz Budžeta, koji je objavilo Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta, ukupna vrijednost sredstava koja će biti dodijeljena udruženjima građana je 150.000,00 KM. Ova sredstva se dodjeljuju u svrhe koje su već prethodno nabrojane, kao što su zaštita i promocija ljudskih prava, zaštita životne sredine, afirmacija prava žena i manjina, rješavanje problema mladih, itd.

Što se tiče finansiranja od strane Pododjeljenja za podršku MZ i NVO, prema podacima dobijenim od ovog pododjeljenja, finansiranje svih mjesnih zajednica, devet udruženja proisteklih iz proteklog rata, tri humanitarna i pet udruženja osoba sa invaliditetima, te Subnor, Crveni krst i Traumal, finansiraju se linearno, odnosno iznose utvrđuje Skupština i unose se u knjigu budžeta, te su kao takve, isplate za Pododjeljenje obavezujuće, dok se ostalih 150.000,00 KM raspoređuje putem Javnog poziva i prema projektima.

Pododjeljenje takođe navodi da je raspodjela sredstava planirana na sljedeći način: boračkim udruženjima, udruženjima ratnih vojnih invalida i veterana rata (po tri iz tri naroda) planirana su izdvajanja u iznosu od 180.000 KM; udruženjima nestalih (iz svakog naroda po jedno) 60.000 KM; humanitarna udruženja (iz svakog naroda

po jedno) 45.000 KM, udruženjima osoba sa invladitetom 75 000 KM; SUBNOR-u 20.000 KM, Udruženju oboljelih od PTSP-a 5.000 KM, Crvenom krstu/križu 50.000 KM; mjesnim zajednicama 234.000 KM, i mjesnim zajednicama u kojima su formirani omladinski klubovi još dodatnih 175.500 KM.

Kao što je vidljivo, u raspodjeli doniranih sredstava prednjače udruženja nastala kao posljedica proteklog rata, te humanitarna udruženja, dok ostala udruženja i projekti drugačijeg karaktera posebno apliciraju za dodjelu sredstava. Ovdje se postavlja pitanje koliko su udruženja koja se redovno finansiraju iz budžeta zaista aktivna u odnosu na količinu doniranih sredstava, jer time što su im zagarntovana sredstva može doći do situacije u kojoj se nevladine organizacije oslanjaju na garantovana sredstva, te postaju pasivnije jer se ne moraju dodatno boriti kako bi osigurale opstanak. Takođe, iz samog Pododjeljenja za podršku MZ i NVO je navedeno kako su udruženja građana vrlo često nemotivisana za rad i inertna jer se oslanjaju samo na budžetska sredstva koja su im osigurana.²¹⁸

Prema Izveštaju Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC) o izdvajanju vladinog sektora za nevladin sektor, u 2007.g. su ukupna planirana izdvajanja vladinih institucija za nevladin sektor u Brčko distriktu iznosila 1.425.000 (1% ukupnog izdvajanja), od toga 325.000 za UG/NVO, 800.000 za sportske organizacije, a 300.000 za boračko-invalidske organizacije. Primijetno je da je najveći iznos izdvojen za sportske organizacije, obzirom da, sudeći po broju registrovanih organizacija, sportska udruženja i klubovi koja su registrovana kao udruženja građana u Brčkom, dominiraju u odnosu na druge vrste udruženja (ova sredstva dodjeljuje Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu). Znatno manji iznos sredstava namijenjen za udruženja građana, srazmjeran je malom procentu organizacija koje se bave pitanjima ljudskih prava, demokratizacije, korupcije i sl., u odnosu na strukovna i sportska udruženja.

Kada je u pitanju transparentnost i odgovornost u raspodjeli pomenutih sredstava, revizorski izvještaj za 2007. godinu ukazao je na niz nepravilnosti i kršenja propisa u procedurama dodjele sredstava neprofitnim organizacijama, što od strane Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu, što od strane odjeljenja za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku MZ i NVO.

²¹⁸ Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama, udruženjima građana i nevladinim organizacijama: Informacija o radu nevaldinih organizacija u Brčko distriktu BiH koje se sufinansiraju od starne Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku MZ, UG i NVO; juni, 2009.

Kada je u pitanju Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, primijećeno je da su grantovi neprofitnim organizacijama i pojedincima realizovani bez razmatranja i ocjene opravdanosti od strane Komisije za raspodjelu sredstava po Javnom pozivu bez propisane dokumentacije regulisane opštim i posebnim kriterijima, što je suprotno Odluci o usvajanju kriterija za raspodjelu sredstava sa pozicija grantovi pojedincima i grantovi neprofitnim organizacijama iz budžeta Brčko distrikta BiH za 2007.g. Takođe, utvrđeno je da je dio novčanih pomoći dodijeljen bez pisanih procedura, odnosno kriterijuma, i bez propisane dokumentacije regulisane opštim i posebnim kriterijuma iz Odluke. Zabrinjavajući podatak, takođe naveden u revizorskom izvještaju, jeste da su dva člana pomenute Komisije učestvovala u dodjeli sredstava za dva udruženja građana čiji su predsjednici, što prema članu 15a, stav 2 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, predstavlja sukob interesa.

Kada su u pitanju revizorski nalazi o dodjeli sredstava od strane Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, oni se takođe najviše odnose na nedosljednost u procedurama dodjele sredstava. Naime, u izvještaju se navodi da isplate većine grantova neprofitnim organizacijama nisu prošle proceduru ocjenjivanja ponuđenih programa od strane komisije. Pojedini grantovi su realizovani i bez dostavljenih programa, dok su nekim programima dodijeljena sredstva, iako nisu zadovoljavali uslove opštih i posebnih kriterijuma za dodjelu sredstava.

Takođe, primjedba je izražena i na račun nedostavljanja izvještaja o utrošku doniranih sredstava, koja su u pojedinim slučajevima trošena nenamjenski.

Nalazi revizorskog izvještaja još jedan su pokazatelj neophodnosti praćenja nivoa odgovornosti i transparentnosti u procesu dodjele sredstava udruženjima građana, a naročito praćenja utroška doniranih sredstava, kako bi se izbjegle situacije nenamjenskog trošenja sredstava, sukoba interesa i eventualnog pranja novca.

Istina, prema postojećoj regulativi, kao što su: Odluka o dodjeli grantova, kriterijumi za ocjenu kvaliteta predloženih programa i projekata, Poslovnik o radu Komisije za grantove, i drugo, formalno postoje obvezujuće procedure kojima se pokušava osigurati odgovorno trošenje sredstava, pa tako npr. svaki grant mora biti opravdan kopijama računa i drugim relevantnim dokumentima, a realizacija programa prati se od strane nadležnih referenata Pododjeljenja za podršku MZ i NVO. Međutim, nalazi revizorskog izvještaja pokazuju da se u praksi ove regulative nisu primjenjivale u potpunosti i da je postojala mogućnost za primjenu dvostrukih standarda.

Odgovornost

Nevladine organizacije imaju odgovornost prema svojim mnogim *stakeholderima*, uključujući tu donatore, članove, vlade i širu javnost. Nevladine organizacije u većini slučajeva zastupaju interese ili se bore za prava određenog segmenta ili čak cjelokupnog društva, što podrazumijeva visok nivo odgovornosti. S druge strane, odgovorne su svojim donatorima i sufinansijerima, bez čijih sredstava aktivnosti ovih organizacija ne bi bile izvodljive.²¹⁹

Uz obavezu udruženja i fondacija da svojom imovinom upravljaju u skladu sa statutom i zakonom, postoji i zakonska dužnost njihovih organa da tom imovinom upravljaju sa dužnom pažnjom i na odgovoran i zakonit način, u najboljem interesu udruženja. Takođe, registrovano udruženje ili fondacija su dužni da uredno vode poslovne knjige, u skladu sa opšteprihvaćenim računovodstvenim principima, te da sastavljaju finansijske izvještaje u skladu sa zahtjevima utvrđenim u važećim zakonima.

Udruženja građana su praćena od strane Pododjeljenja za podršku MZ i NVO, i prema njihovim nalazima, bar kada su u pitanju udruženja finansirana od strane Pododjeljenja, većina udruženja je aktivno tokom cijele godine, sprovodeći aktivnosti koje su navedene kao njihova svrha postojanja. Takođe, postoje i baze podataka o članstvu.

Nadležnosti Pododjeljenja prema ovim udruženjima svode se na davanje smjernica za pripremu planova i programa rada, izvještavanja o radu – kako prema Pododjeljenju, tako i prema javnosti, te usmjeravanja udruženja kada je riječ o trošenju dobijenih sredstava, u skladu sa zakonskim propisima. Međutim, i od strane Pododjeljenja su primijećena odstupanja od planiranog trošenja sredstava, što je potvrđeno i samim revizorskim izvještajem.²²⁰

Nevladinim organizacijama se može povjeriti da u okviru svoje djelatnosti vrši javna ovlaštenja, pri čemu se smatra da ima javnu odgovornost. NVO može steći status organizacije od javnog interesa ako njegovo djelovanje prevazilazi interese njegovih članova i ako je namijenjeno interesima javnosti, u oblastima kao što su zdravstvo, nauka, socijalna zaštita, zaštita okoline, civilno društvo, ratni veterani,

²¹⁹ *Studija percepcije korupcije Brčko distrikt 2008*, Transparency International BiH

²²⁰ Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama, udruženjima građana i nevladinim organizacijama: Informacija o radu nevaldinih organizacija u Brčko distriktu BiH koje se sufinansiraju od starne Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku MZ, UG i NVO; juni, 2009.

ljudska prava, prava manjina, pomoć siromašnima i socijalno ugroženima, pomoć invalidima, djeci i starijim licima, tolerancija, kultura, i drugim oblastima od javnog interesa. Status NVO od javnog interesa određuje Vlada Brčko Distrikta. U tom slučaju, ovakve organizacije su obavezne da, pored godišnjih finansijskih izvještaja, podnose i polugodišnje izvještaje, i u svakom slučaju pred njih se stavlja dodatna odgovornost.

Mehanizmi integriteta

Način raspolaganja sredstvima, pored Zakona o udruženjima i fondacijama BD, uređuje se i statutom organizacije, kojim se, pored toga, uređuju i ovlaštenja i odgovornost unutar same organizacije.

Ova pitanja bi trebalo da se uređuju i pravilnikom o radu organizacije, koji bi, takođe, trebalo da obuhvati i odredbe vezane za sukob interesa i sprečavanje njegovog nastanka, u skladu sa Zakonom o sukobu interesa. Nevladine organizacije ovo uglavnom uređuju interno, jer sukob interesa nije uređen Zakonom o udruženjima i fondacijama, dok se sam Zakon o sukobu interesa odnosi na javne dužnosnike. Ovim se ostavlja prostor i izbor NVO-ima da samostalno uređuju sukob interesa, pa samim tim i stvara veću mogućnost za njegovo pojavljivanje.

Odredbe o sukobu interesa u okviru pravilnika o radu bi trebalo da definišu:

- da sukob interesa postoji u svakom slučaju kad interes svakog pojedinca koji ima određena ovlaštenja ili dužnosti u nevladinoj organizaciji ili djeluje u njeno ime jeste ili može biti u suprotnosti sa interesima nevladine organizacije;
- da pojedinci koji se nađu u situaciji u kojoj može doći do sukoba interesa moraju obavijestiti organ upravljanja te organizacije o mogućem sukobu interesa;
- da se svaka transakcija između nevladine organizacije i pravnog lica sa kojim je u nekoj vezi ili između nevladine organizacije i članova organa upravljanja ili zaposlenih, treba da bude izvršena pod uslovima i okolnostima koji su najpovoljniji za organizaciju, a u skladu sa Zakonom;
- da se zabrani primanje i davanje darova u svrhu ličnih usluga ili obećanja zaposlenja.

S obzirom na to da su pitanja odgovornosti, sukoba interesa i transparentnosti nevladinih organizacija uglavnom prepušteni internoj regulaciji, vrlo često nadgledanje ovih procesa poprima samo formalni karakter, bez suštinskog bavljenja ovim pitanjima.

Transparentnost

Kao što je već spomenuto, nevladine organizacije su Zakonom o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH obavezne redovno podnositi finansijske izvještaje o poslovanju za svaku godinu. Međutim, ovi izvještaji su namijenjeni uglavnom donatorima, organima vlasti, te u svrhu internog praćenja rada organizacije, ali ne i široj javnosti.

Jako mali broj nevladinih organizacija u Brčkom aktivno i kontinuirano informiše javnost o svojim aktivnostima, većina njih komunicira samo sa uskim krugom članova i saradnika.

Ipak, Studija percepcije korupcije Brčko distrikta je pokazala da građani Distrikta imaju povjerenja u nevladin sektor u Brčkom, iako većina građana samtra da nevladine organizacije nisu efikasne u borbi protiv korupcije.²²¹ Međutim, indikativna je činjenica da veliki broj građana obuhvaćenih pomenutim istraživanjem nije znao odgovoriti na pitanja vezana za nevladin sektor, što potvrđuje činjenicu da građani nisu dovoljno upoznati sa funkcionisanjem i aktivnostima nevladinih organizacija u Distriktu.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

S obzirom na to da su nevladine organizacije, kao što je rečeno, neprofitne organizacije, vrlo rijetko uopšte mogu doći u priliku da se bave koruptivnim radnjama, jer ne postoji direktna prilika za sticanje dobiti.

Nevladine organizacije mogu se naći u situaciji nenamjenskog i neodgovornog trošenja doniranih sredstava, te na taj način prekršiti odredbe Zakona o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH, ali ni tada se ovo ne bi moglo voditi kao slučaj korupcije.

Prema raspoloživim informacijama, u Distriktu nisu zabilježeni slučajevi korupcije među NVO, a već je i spomenuto da i građani Brčkog smatraju da korupcija uglavnom nije prisutna u nevladinim organizacijama.

²²¹ Studija percepcije korupcije Brčko distrikt 2008, Transparency International BiH

S obzirom na to da u Distriktu nisu sprovedene kampanje visokih razmjera koji bi se odnosile na rad vladajućih struktura i „moćnika“, time nisu ni dovedene u situaciju da se na njih vrši pritisak ili da budu ugrožene od strane interesnih grupa.

Odnosi sa drugim stubovima

Nevladin sektor je jedan od ključnih stubova savremenog demokratskog društva, pa samim tim predstavlja i jedan od faktora u borbi protiv korupcije. Nevladine organizacije svojim naporima bi trebalo da pojačaju svijest i skrenu pažnju na pogubne posljedice korupcije, kao i da pobude potrebu građana i institucija da se protiv nje bore. Kao važan glas civilnog društva, NVO bi trebalo da budu pokretač, vršeći uticaj na ostale segmente društva, da se ova štetna pojava iskorijeni.

Kroz svoje aktivnosti i projekte, nevladine organizacije najdirektnije odnose ima sa organima lokalne vlasti.

Kada je riječ o ulaganjima Vlade Brčko Distrikta u nevladin sektor, korisno je spomenuti da je Vlada 2006. godine finansirala projekat organizacije „Centar za unapređenje Brčkog“ pod nazivom „Edukacija NVO-a u Brčko Distriktu o glavnim principima i zahtjevima za uspješno funkcionisanje“. Ovaj projekt je bio usmjeren na edukaciju predstavnika nevladinih organizacija, sa područja Distrikta, kroz organizovanje seminara o funkcionisanju NVO-a, čiji je krajnji rezultat bilo i publikovanje Vodiča za nevladine organizacije u Distriktu. Ovaj vodič pruža nevladinim organizacijama smjernice o zakonskom okviru koji reguliše rad nevladinih organizacija, o dužnostima i dogovornostima NVO-a, te o načinima apliciranja projekata i uopšteno o funkcionisanju ovih organizacija. Projekat i sam Vodič predstavljaju pozitivan primjer pokušaja izgradnje odnosa saradnje između vladinog i nevladinog sektora.

Međutim, kada je u pitanju nadgledanje vlasti od strane NVO može se reći da nevladine organizacije u Distriktu imaju više reaktivan pristup, u smislu da su manje uključene u procese kreiranja politika i odluka, a više sklone da reaguju nakon što su iste već sprovedene. Ovdje se nameće pitanje, da li je razlog ovakvog pristupa manjak spremnosti vlasti da uključi ove organizacije u procese donošenja odluka, ili je u pitanju pasivnost samih organizacija.

Analiza nevladinog sektora Brčko Distrikta sužava predmet analize na usko područje Distrikta, pa samim tim i organizacije koje ulaze u analizu predstavljaju lokalne, uglavnom nisko-profilne organizacije koje su i svoje polje djelovanja prilagodile samo lokalnim potrebama. Logično je da je samim tim rad ovih organizacija krajnje ograničen, što područjem, to i samim resursima i ograničenjima okoline koja predstavljaju prepreku za razvoj nevladinog sektora. Jedna od glavnih prepreka je nizak nivo razvijenosti kapaciteta ovih organizacija, što se odnosi na nedostatak potrebnih vještina i znanja lidera i aktivista u ovim organizacijama. Ostala ograničenja se odnose na nedostatak saradnje i partnerstva sa vladinim i privatnim sektorom, nepostojanje dobre saradnje između različitih sektorskih nevladinih organizacija, te spor rast nevladinog sektora, uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava za projekte i aktivnosti nevladinih organizacija.

Poslovni sektor

Uloga (-e) institucije/sektora kao stuba NIS

Zakon o preduzećima Brčko distrikta BiH²²² uređuje osnivanje, pravni status, upravljanje i prestanak rada preduzeća, kao i početak obavljanja djelatnosti, pravni status i prestanak obavljanja djelatnosti preduzetnika i njihovih podružnica u Brčko distriktu. Preduzeća mogu biti organizovana kao društva sa neograničenom odgovornošću, komanditna društva, dioničarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću. Kao najčešći oblik organizovanja pojavljuje se društvo sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.) i to najčešće kao vlasništvo jednog lica, ali i u formi partnerstava koja nastaju ugovorom između dva ili više lica koja se udružuju sa ciljem obavljanja neke poslovne aktivnosti. Ortačka i komanditna društva se veoma rijetko pojavljuju kao oblici registrovanih privrednih društava, iz razloga što osnivači (ortaci i komplementari) za obaveze ovih društava odgovaraju cjelokupnom svojom imovinom, a ne samo imovinom društva. Ipak, najznačajnije poslovne aktivnosti odvijaju se kroz akcionarska/dionička društva, zbog čega je pravni fokus upravo na dogradnji odnosnih zakonskih rješenja, sa ciljem unapređenja korporativnog upravljanja i korporativne kulture uopšte. Kao osnivači, u ravnopravnom položaju se nalaze domaća i strana fizička i pravna lica.

Zakon o preduzećima definiše obaveze za osnivače pravnog subjekta, kako bi dobili dozvolu za rad, a sva preduzeća, preduzetnici i podružnice upisuju se u registar u Osnovnom sudu Brčko distrikta, prema postupku koji propisuje Zakon o registru preduzeća i preduzetnika Brčko distrikta BiH²²³. Upravo su postupci registracije, kao i izdavanja određenih potvrda i dozvola, naročito ako su dugotrajni, veoma rizični sa aspekta postojanja korupcije, obzirom da je poslovni sektor često spreman dati mito ili poklon kako bi ove procedure završio na brži i jednostavniji način. U Brčko distriktu nisu zabilježeni slučajevi davanja mita ili poklona u ovakvim situacijama, što ne znači da ih nije bilo, imajući u vidu da je broj procesuiranih slučajeva korupcije u Distriktu u ogromnoj nesrazmeri sa izvještajima relevantnih organa i ličnim iskustvima korupcije stanovnika Distrikta.

Prema izvještaju Svjetske banke Doing Business za 2009. godinu, da bi se osnovao pravni subjekt, odnosno otpočeo posao u BiH, potrebno je proći kroz 12

²²² Zakon o preduzećima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“) br. 11/01, 10/02, 14/02, 1/03, 8/03, 4/04

²²³ Zakon o registru preduzeća i preduzetnika Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“) br. 9/01, 10/02, 14/02, 8/03)

procedura, što može da potraje i do 60 dana. Procedure su jedinstvene na području cijele zemlje i obuhvataju: registraciju Statuta privrednog društva u opštini, potvrdu o uplaćenom kapitalu, potvrdu od poreske uprave, registraciju u sudu (uz automatsko registrovanje u privrednoj komori), izradu pečata, dobijanje upotrebne dozvole, otvaranje poslovnog računa, apliciranje za dobijanje jedinstvenog broja pri poreskoj upravi, prijavu fondovima penzionog i zdravstvenog osiguranja, te donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. Pravila u Brčko distriktu se gotovo uopšte ne razlikuju; jedina razlika se manifestuje u prijavi poslovnog subjekta Privrednoj komori Distrikta, za čije se članstvo izdvaja 0,02% godišnjeg prihoda.

Obzirom da su pravila koja regulišu registraciju najzahtjevnija prilikom inicijalne registracije i odobravanja Statuta, dobijanja upotrebne dozvole, te registracije u okviru Osnovnog suda, to su ujedno i rizična mjesta za korupciju (Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenje za administrativne poslove i Osnovni sud Brčko distrikta). Takođe, česta je pojava institucionalizacije korupcije putem advokata koji vrše registracije, te imaju već uhodane kanale za „ubrzavanje“ procedure u odnosu na osobe, odnosno osnivače preduzeća koji to rade sami. Na osnovu nalaza fokus grupe u okviru ove analize, čini se da je situacija u Distriktu, po pitanju registracije poslovnog subjekta, ipak bolja u odnosu na ostatak BiH.

Zakon o stečajima, prinudnoj likvidaciji i poravnanju Brčko distrikta BiH²²⁴ donesen je decembra 2001.g. Njime se uređuju uslovi za sprovođenje postupka stečaja, prinudnog poravnjanja i likvidacije protiv dužnika. U vrijeme stupanja Zakona na snagu nije postojala ključna profesionalna infrastruktura (stečajne sudije, upravnici, računovođe i finansijski analitičari, obučeni za stečaj), niti privredno odjeljenje u okviru Osnovnog suda Brčko distrikta. I dok je sam Zakon urađen u duhu i po pravilima evropskog zakonodavstva, njegova primjena je dosta kontroverzna i otpočela je tek sa samom privatizacijom preduzeća u Distriktu.

Jedna od osnovnih zamjerki provedene privatizacije u Brčko distriktu je ta da su prihodi od privatizacije 23 preduzeća u Distriktu veoma mali, dok je obaveza kupaca kapitala u vezi sa dugovanjima preduzeća u velikom dijelu prebačena na institucije Brčko distrikta. Analizom odluka Skupštine Distrikta može se zaključiti da se budžetska rezerva (koja je u 2008.g. iznosila oko 9,5 miliona KM) u dobroj mjeri koristila za socijalno zbrinjavanje radnika u preduzećima koja su u stečaju, odnosno koja su u postupku privatizacije. Organi stečajnog postupka su: stečajni sudija, stečajni upravnik i odbor povjerilaca, a stečaj se može pokrenuti na prijedlog dužnika, povjerioca ili nekog od članova društva u svojstvu vlasnika. Iako u

²²⁴ Zakon o stečajima, prinudnoj likvidaciji i poravnanju Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 1/02

Distriktu formalno nije zabilježeno da se tokom stečajnog postupka (otvaranja, vođenja ili njegovog okončanja) desila korupcija, mišljena otpuštenih radnika²²⁵, rezultati procesa, te raspoloživa dokumentacija ukazuju na mogućnost korupcije kao pratećeg elementa. Svakako, pojedina preduzeća koja su bila u fazi propadanja uspjela su da obnove svoje privredne aktivnosti kroz reorganizaciju, pružajući nova radna mjesta.

Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije²²⁶ obrađuje temu sprečavanja korupcije u privatnom sektoru, što predstavlja novinu za domaće zakonodavstvo. Prije svega, to se odnosi na potrebu donošenja kodeksa ponašanja za korektno, časno i pravilno obavljanje poslovnih djelatnosti, te za sprečavanje sukoba interesa i unapređenje dobre poslovne prakse u odnosu među preduzećima i u odnosu preduzeća-država. Korupcija u privatnom sektoru se ne tretira u okviru domaćeg zakonodavstva, osim u slučajevima kada privatni sektor dolazi u interakciju sa javnim sektorom. Naime, član 375 Krivičnog zakona Brčko distrikta kaže da će se osoba, koja službenoj ili odgovornoj osobi u Brčko distriktu BiH, učini ili obeća dar ili kakvu drugu korist, da u okviru svojih ovlašćenja učini što ne bi smjela učiniti ili da ne učini što bi morala učiniti, ili ako posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog ili odgovornog lica, kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Djelimično se korupcija može sankcionisati i Zakonom o sprečavanju pranja novca u Brčko distriktu BiH²²⁷, ukoliko se vrši plaćanje koje ne odgovara dokumentaciji za dostavljene proizvode i usluge, odnosno ukoliko ne postoji predmet na osnovu kojeg se vrši plaćanje. Međutim, ovaj Zakon tretira samo one poslove koji eksplicitno ukazuju na vezu sa kriminalnim radnjama, a ne i sa samom korupcijom.²²⁸ U prethodnom periodu je bilo optužnica u vezi sa pranjem novca koje potiče od kriminalnih radnji u vezi sa utajom poreza prilikom prometa naftnih derivata, ali ne i sa koruptivnim radnjama.

Zakoni koji regulišu poslovanje u bankarskom sektoru Brčko distrikta odnose se na Zakon o bankama u Brčko distriktu BiH²²⁹, Zakon o Agenciji za bankarstvo RS ili FBiH i Zakon o osiguranju depozita u bankama BiH. Ono što je karakteristično za

²²⁵ <http://www.blic.rs/reprsrpska.php?id=99553>

²²⁶ UN Konvencija protiv korupcije, član 12, dostupno na: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

²²⁷ Zakon o sprečavanju pranja novca u Brčko Distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 14/03

²²⁸ Zakonom o sprečavanju pranja novca utvrđuju se mjere i odgovornosti za otkrivanje, sprječavanje i istraživanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti i propisuju se mjere i odgovornosti u međunarodnoj saradnji na ovom području.

²²⁹ Zakon o bankama u Brčko Distriktu BiH Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 5/03

Brčko odnosi se na dualitet supervizije, s tim da banke mogu da izaberu koja od postojećih agencija za bankarstvo će imati nadležnost nad predmetnom bankom.

Banke se mogu osnivati samo u formi akcionarskog društva. Organi banke su skupština, nadzorni odbor, uprava i odbor za reviziju. Skupština odlučuje o svim transakcijama koje prelaze jednu trećinu knjigovodstvene vrijednosti imovine banke. Nadzorni odbor donosi najvažnije interne akte društva, uključujući statut, imenuje upravu i nadgleda njen rad, kao i poslovanje društva, saziva skupštinu, podnosi joj prijedloge odluka i izvještava je o poslovanju društva, donosi odluke o emisiji novih akcija, organizuje sprovođenje interne i spoljne revizije poslovanja društva. Upravu banke čine direktor i izvršni direktor. Odbor za reviziju zadužen je za nadzor nad sprovođenjem interne i eksterne revizije

Direktne ilegalne transfere, u smislu podmićivanja koje eventualno vrši poslovna zajednica Distrikta, teško je dokazati, ali postoje indicije, na osnovu revizorskih nalaza, o značajnom kršenju propisa o javnim nabavkama i uopšte javnom ugovaranju. Ostaje pitanje za pravosudne organe kako se favorizovani predstavnici poslovnog sektora revanširaju odgovornim licima u javnim ugovornim organima.

Takođe, zemlje u tranziciji, sa po pravilu visokim stepenom korupcije, karakterišu državni podsticaji privredi kroz legalne i ilegalne budžetske subvencije. Tako, na primjer, pojedine kompanije u stečaju primaju ogromne dotacije iz budžeta Distrikta za socijalno zbrinjavanje radnika (naročito iz dijela koji se odnosi na neraspodijeljena sredstva, odnosno na budžetsku rezervu), što je prvenstveno trebala biti obaveza novih vlasnika, s obzirom na nisku cijenu kapitala koji su stekli privatizacijom. Druge beneficije se odnose na subvencije za zapošljavanje, gdje se za svakog novozaposlenog izdvajaju određena materijalna sredstva.

S druge strane, političari više nemaju toliko prilika da postavljaju partijski kadar na rukovodeća mjesta u preduzećima, obzirom da je proces privatizacije skoro završen. Ovo se, naravno, ne odnosi na komunalna preduzeća i pojedina javna preduzeća kao što je javno preduzeće Luka Brčko d.o.o., gdje je uočena praksa stalnog pomaganja, odnosno davanja subvencija, ali bez adekvatnog uvida u rezultate poslovne aktivnosti, odnosno razloge zbog kojih data preduzeća stalno trebaju pomoć Distrikta. Same subvencije nisu nelegalne jer ih odobrava Skupština Distrikta, naročito koristeći sredstva iz budžetske rezerve, ali motivi i stvarna potreba njihovog davanja ostaju upitni i trebali bi biti predmet analize nadležnih institucija.

Kao ni kod entitetskih vlasti, Vlada Brčko distrikta ne razmatra izradu zakona koji bi se bavio problemima koji nastaju u slučajevima krupnih korporativnih neuspjeha

ili sličnih skandala. S obzirom na mali broj velikih preduzeća, te provedenu privatizaciju, ovo bi možda bilo i nepotrebno za sami Distrikt, ali donošenje posebnih privatizacionih programa, u vidu zakona, može itekako koristiti u oblasti najavljene privatizacije preostalih javnih preduzeća (Luka Brčko, komunalni poslovi, itd.).

U cilju obezbjeđenja privredne konkurencije, sprečavanja i ograničavanja neloyalne konkurencije, donesen je Zakon o konkurenciji BiH²³⁰. Njime se utvrđuju principi konkurentnog poslovanja i osnivaju nadležni organi za zaštitu tržišne konkurencije. Konkurencijsko vijeće na nivou BiH je glavni organ za provođenje zaštite tržišne utakmice i anti-monopolskih pravila, u cilju odobravanja preuzimanja, aktivnosti koncentracije u bankarskom i poslovnom sektoru, itd. Do sada nisu zabilježeni pokušaji dobrovoljnih inicijativa poslovnog sektora u formalizovanju anti-korupcijskih pravila.

Poslovni sektor je u praksi nezavisan, ali je s druge strane ograničen nizom propisa, formalnosti i procedura koje usložnjavaju i poskupljuju sam proces rada. Iako je Brčko distrikt relativno povoljnija sredina za investiranje od entiteta u BiH i dalje je veliki broj dugotrajnih procedura prisutan prilikom registracije vlasništva, likvidacije i plaćanja poreza.

Što se tiče privatizacije, ona je u potpunosti sprovedena u 23 od 27 preduzeća koja su bila obuhvaćena Zakonom o privatizaciji preduzeća u Brčko distriktu²³¹. Predmet prodaje, prema ovom Zakonu, odnosio se na državni kapital u visini od 67% ukupnog kapitala preduzeća. Preostali kapital, u visini od 33%, se privatizovao putem vaučera i certifikata, te tzv. „Markovićeve akcije“²³², u skladu sa Nalogom supervizora o korištenju vaučera i certifikata i osnivanju Manjinskog akcijskog fonda Brčko distrikta. Ukoliko državni kapital u visini do 33% nije privatizovan putem vaučera i certifikata, ostajao bi u vlasništvu Distrikta i prodavan je se u skladu sa Zakonom, kao i dio od 67% kapitala, i to putem javnog tendera ili javne aukcije. Za prodaju je bila zadužena Kancelarija za privatizaciju, odnosno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu. Evidenciju vlasništva državnog kapitala, kao i promjene vlasništva državnog kapitala, vrši Centralni registar hartija od vrijednosti Brčko distrikta, dok se sve statusne promjene vrše i u Osnovnom sudu Distrikta. Ukupno prikupljeni prihodi od privatizacije iznose 1,5 miliona KM,

²³⁰ Zakon o konkurenciji BiH, „Službeni glasnik BiH“ broj 48/05 i 76/07

²³¹ Zakon o privatizaciji preduzeća u Brčko distriktu, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 08/04

²³² Ovo predstavlja dio privatizovanog kapitala preduzeća koje su prije 1992. godine odobravlali Radnički savjeti firmi a na osnovu zahtjeva radnika i po osnovu pretvaranja dijela plata radnika za učešće u vlasništvu.

s tim da su novi većinski vlasnici preuzeli obavezu da u njih investiraju preko 89 miliona KM i zaposle 1.663 radnika. Vrijednost kapitala 21 privatizovanog preduzeća na dan 31.12.2007.g. je iznosila 104.688.370,00 KM.

Nadzor nad tržištem kapitala, kao najznačajnijeg dijela nebankarskog finansijskog sektora u BiH, u skladu sa ustavnim rješenjima, podijeljen je na tri regulatorna područja, odnosno regulisan je posebnim zakonima u entitetima i Distriktu i u nadležnosti je tri institucije – Komisije za hartije od vrijednosti entiteta i Distrikta. Kao pretpostavka za osnivanje tijela za nadzor nad tržištem kapitala, 30. jula 2003.g. Prelazna skupština Brčko distrikta BiH usvojila je Zakon o hartijama od vrijednosti²³³. Stupanjem na snagu tog Zakona, u oktobru 2003.g., na osnovu provedenog konkursa i na prijedlog gradonačelnika, Skupština je, imenovanjem članova Komisije, odnosno predsjednika, zamjenika predsjednika i člana Komisije, formirala Komisiju za hartije od vrijednosti Brčko distrikta BiH. Komisija je samostalno pravno lice s javnim ovlaštenjima i odgovorna je Skupštini Distrikta. Osnovni ciljevi Komisije su promocija i očuvanje stabilnosti tržišta kapitala i nadzor nad zakonitošću poslovanja subjekata nadzora. Preduzeća iz Distrikta samostalno odlučuju o tržištu (berzama) na kojem će se trgovati njihovim akcijama (Banja Luka ili Sarajevo), s tim da je obim transakcija jako skroman. Od ukupno 23 preduzeća koja se kotiraju na berzama, njih devet se kotira na Sarajevskoj (SASE), a četrnaest na Banjalučkoj berzi (BLSE). Transakcije na berzi se uglavnom dešavaju prilikom prodaje dijelova portfolio kapitala od strane institucionalnih investitora (privatizaciono investicionih fondova – PIF-ova) ili manjinskih akcionara. Koncentracija vlasništva u privatizovanim preduzećima koja se kotiraju na berzi je velika, što nije neobično obzirom na koncept koji je korišten u privatizaciji (prodaja 67% državnog kapitala).

Resursi/struktura

Može se reći da u Brčko distriktu ne postoji dominantna industrija, ali postoje velika preduzeća kao što su Bimal d.d., Tržnica Arizona, Tesla d.d., itd., koja uglavnom pokrivaju određenu djelatnost (Bimal – proizvodnja ulja, Tesla – akumulatori, Tržnica Arizona – izdavanje poslovnih prostora, itd.), dok je najveći broj registrovanih subjekata u oblasti trgovine. Broj registrovanih pravnih osoba u Brčko distriktu krajem 2007.g. je iznosio 2.639, uz istovremeno postojanje 3.178 samostalnih preduzetnika i 298 podružnica. Ovo predstavlja ubjedljivo najveći broj registrovanih privrednih subjekata prema broju stanovnika na lokalnom nivou,

²³³ Zakon o hartijama od vrijednosti, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 15/03, 27/04, 42/04, 74/07

prema podacima za cijelu BiH, što ukazuje na činjenicu da je povoljnije poslovno okruženje u Distriktu privuklo veliki broj subjekata iz susjednih opština, ali i iz inostranstva.

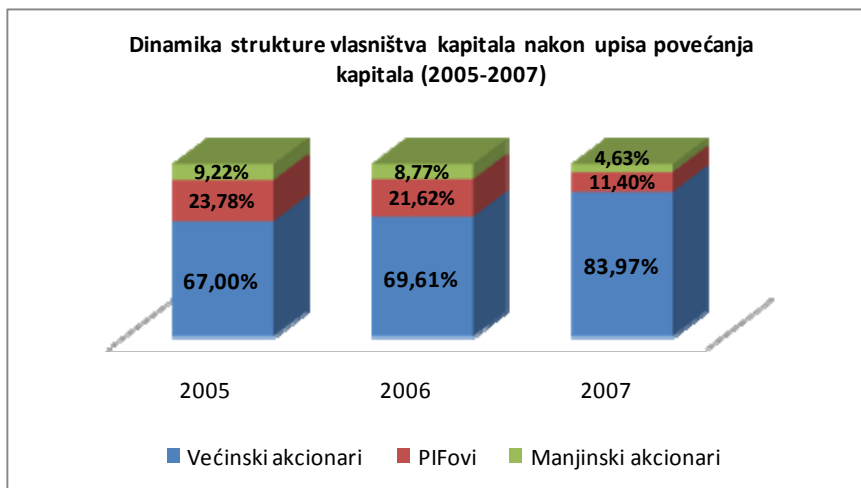
Broj privrednih subjekata u Brčko distriktu po godinama			
	Pravne osobe	Samostalni preduzetnici	Podružnice
2005	1.607	3.197	232
2006	1.755	3.129	260
2007	2.639	3.178	298
Napomena: Stanje na 31.12. navedene godine			

Tabela 2.

Veze između poslovnih vođa i političara u izvršnoj/zakonodavnoj vlasti su vidljive u onoj mjeri u kojoj se to javnosti predstavlja kao dovođenje novih investicija ili otvaranje novih radnih mjesta. Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta sprečava mogućnost da u određenom vremenskom periodu (6 mjeseci) rukovodilac organa uprave bude zaposlen u nekom preduzeću ili član njegove uprave, međutim, kao što je već objašnjeno, provedba ovog Zakona baš i ne funkcioniše u praksi. Mišljenja sagovornika iz privatnog sektora je da postoji nepotizam u oblasti javnih nabavki, te da pojedine firme stalno dobijaju određene poslove, bez obzira na ekonomske kriterijume ponude i ispunjenost uslova propisanih u javnim pozivima. Prema analizi prijedloga poslanika i odluka Skupštine Brčko Distrikta BiH za potrebe ove studije, veza između poslovnih ljudi i političara je prisutna i prilikom donošenja odluka o socijalnom zbrinjavanju radnika iz preduzeća u procesu privatizacije, gdje se pojedini poslanici pojavljuju kao predlagači određenih programa zbrinjavanja.

S obzirom na provedenu privatizaciju, privatni sektor dominira u odnosu na preduzeća sa državnim vlasništvom. Vrijednost kapitala 21 privatizovanog preduzeća na dan 31.12.2007.g. je iznosila 104.688.370,00 KM, dok je vrijednost kapitala sva 24 preduzeća koja su bila upisana u Centralni registar hartija od vrijednosti iznosila 112.318.460,00 KM. Ako bi se još u obzir uzela preduzeća osnovana privatnim kapitalom, vidjelo bi se da privatni sektor čini preko 90% vlasništva u privredi Distrikta. Vlasništvo u privatizovanim preduzećima je, međutim, koncentrisano u rukama malog broja pojedinaca, na šta ukazuju i podaci

o kretanju strukture kapitala u privatizovanim preduzećima²³⁴, čime se zatvara mogućnost adekvatnog korporativnog upravljanja. Povećanje vlasništva većinskih akcionara kod privatizovanih preduzeća djelimično je uzrokovano prodajom dijela akcija od strane PIF-ova i pojedinih manjinskih akcionara, kao i povećanjem kapitala kroz izvršena ulaganja od strane većinskih akcionara. To je najizraženije u slučajevima firmi u kojima je došlo do ulaganja od strane većinskih akcionara, što se vidi na narednoj slici. Povećana koncentracija vlasništva u rukama većinskih akcionara, u slučajevima neadekvatnog sistema korporativnog upravljanja, ide na štetu malih akcionara i vlasništva PIF-ova.



Slika 1.

Za Brčko distrikt se ne može reći da u njemu postoji efekat „zarobljenosti“ u pravom smislu, odnosno da pojedinci ili grupe donose pravila koja idu samo njima u korist, no implicira, na osnovu nalaza revizorskih izvještaja o nepoštovanju procedura javnih nabavki, efekte privatizacije, te postojanja malog broja „kohabitirajućih“ stranaka i privrednika, da postoji određena tendencija u tom pravcu. Zabrinjava, takođe, kako će se u periodu nakon ukidanja Supervizije osigurati vladavina prava, jer indicije ukazuju da bi, u nedostatku dosljednog provođenja zakona i pravila, moglo doći do potpunog „preuzimanja“ Distrikta od strane političkih partija i raznih interesnih grupa. Naime, Distrikt raspolaže značajnim finansijskim sredstvima koja, bez adekvatnih mehanizama kontrole, mogu biti zloupotrebljena za ostvarenje ličnih ciljeva pojedinaca.

²³⁴ Godišnji izvještaj Komisije za hartije od vrijednosti Brčko Distrikta za 2007. godinu

Poslovni sektor u Distriktu je organizovan kroz Udruženje poslodavaca i Privrednu komoru Brčko distrikta. Pored ovih, privrednici su organizovani i u određena cehovska udruženja kojima je zajednički imenitelj etnicitet (kao što je, na primjer, Srpsko privredno vijeće). S obzirom na strukturu vlasti i način odlučivanja, te odnos Brčko distrikta i entiteta, može se zaključiti da etničko grupisanje privrednika ima određene političke implikacije na donosioce odluka. Analizom dosadašnjeg rada organizacija poslovnog sektora, može se primijetiti da Privredna komora Distrikta ima obuhvatan i značajan dijapazon aktivnosti. Sa preko 600 članova, u kojima radi više od 50% svih zaposlenih u Distriktu, Komora se predstavlja kao legitiman partner nadležnim organima izvršne vlasti i uprave u kreiranju privrednog i ukupnog društvenog razvoja, a time i uspješnijeg poslovanja privrednih subjekata. Međutim, u praksi Distrikta vidljiv je rivalitet između Komore i pomenutih udruženja, što ne ide u prilog planiranju i realizaciji jedinstvenih razvojnih programa od kojih bi korist imali svi stanovnici Distrikta. Posljedično, problemi na koje ukazuje Evropski Ekonomsko-socijalni Savjet (ECOSOC) u vezi sa BiH, u velikoj mjeri su prisutni i u Brčko distriktu (nedostatak socijalnog dijaloga, problemi sa reprezentativnošću, prevelika dominacija vlasti, itd.).

Odgovornost i transparentnost

Već navedeni zakoni u oblasti poslovanja, pranja novca, banaka, registracije, centralnog registra, itd. regulišu nadzor privatnog sektora. Oni propisuju obavezu redovnog i sveobuhvatnog izvještavanja, čuvanja dokumentacije i sva druga pravila koja su u skladu sa evropskim praksama. Ne može se reći da zakonska rješenja pružaju lošu osnovu za nadzor nad privantim sektorom, ali zabrinjavaju praktični aspekti ovog nadzora. Tako, na primjer, obavezni finansijski izvještaji preduzeća koja su registrovana u Centralnom registru hartija od vrijednosti su dosta šturi, bez dovoljnog broja informacija koje bi trebale biti dostupne na uvid. Zajednički imenitelj svih ovih izvještaja odnosi se na provedene revizije, kojima se garantuje da izvještaji pokazuju istinito i vjerodostojno stanje fakata koje uključuju.

Registar preduzeća i preduzetnika na teritoriji Distrikta regulisan je adekvantim Zakonom.²³⁵ Postupak registracije provodi sudija Osnovnog suda, dok o žalbama odlučuje Apelacioni sud. U registru se upisuju osnivanje, organizovanje, povezivanje i prestanak subjekta upisa, statusne promjene i promjene oblika organizovanja. Forma registra omogućava praćenje svih privrednih subjekata,

²³⁵ Zakon o registru preduzeća i preduzetnika Brčko Distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 9/01, 10/02, 14/02 i 8/03

odnosno sastoji se od zbirke isprava i centralne knjige. Zakon ukazuje da je registar javan, te da bilo koja osoba ima mogućnost uvida u isti. Rok za donošenje rješenja o upisu u sudski registar je osam dana, tako da se sam postupak smatra hitnim. Sud ne vrši provjeru podataka dostavljenih od strane osobe koja je ovlaštena da vrši upis, već se podaci smatraju istinitim i vjerodostojnim. Registar preduzeća i preduzetnika Distrikta služi i kao depozit godišnjih završnih računa, koji sadrže računovodstvena stanja i druge neophodne podatke.

Svako preduzeće dužno je da vodi svoje poslovne knjige u skladu sa međunarodnim principima računovodstva, te da sve podatke čuva u pismenoj formi, u skladu sa zakonom, standardima i kodeksom. Određena diskrecija svakog preduzeća postoji u odabiru propisanih obrazaca prilikom odlučivanja o kontnom računu na osnovu važećih knjigovodstvenih standarda. Godišnji završni račun, sa knjigovodstvenim izvještajem, pripremaju sva dionička društva, srednja i velika preduzeća, kao i preduzeća čijim se hartijama od vrijednosti trguje. Svaki godišnji izvještaj mora da sadrži knjigovodstveni bilans (sa stanjem imovine i dugovanja), bilans uspjeha, kao i izjave o upotrebi dobiti i pokrivanju gubitka, te o izvorima i upotrebi sredstava (ako je došlo do dokapitalizacije). Posebna pravila se primjenjuju u slučajevima povezanih preduzeća²³⁶, no može se primijetiti da ova praksa nije zaživjela, naročito u preduzećima privatizovanim od strane drugih poslovnih subjekata. Na ovo ukazuju godišnji izvještaji o poslovanju privatizovanih preduzeća, gdje se, osim vlasništva, ne mogu značajno vidjeti odnosi između privatizovanog preduzeća i poslovnog subjekta - kupca. Međutim, korištenje imovine (zemljišta, skladišta, poslovnog prostora, i slično) privatizovanih preduzeća je vidljivo u ne malom broju slučajeva.

Što se tiče šire javnosti i konsultacija sa njom oko rada privrede, ne postoji određena zakonska odredba koja eksplicitno ukazuje na to. Odjeljenje za privredni razvoj, kulturu i sport, putem donošenja Strategije razvoja Brčko distrikta BiH primjene Zakona o podsticaju privrednog razvoja pokušava da usmjerava dalji razvoj privrede. Osim promocije poslovnog okruženja Distrikta, te diskusija u okviru Skupštine Distrikta, nisu zabilježene ozbiljne javne rasprave o radu privrede.

²³⁶ Zakon o preduzećima Brčko Distrikta nalaže izradu konsolidovanih bilansa za povezana preduzeća. Problemi se javljaju u tumačenju šta se odnosi na povezana preduzeća, jer do sada ovi slučajevi nisu zabilježeni.

Mehanizmi integriteta

Integritet poslovnog sektora nije u prvom planu institucija i privrednih subjekata Distrikta. Na to ukazuje i analiza dostupnih akata udruženja i asocijacija koja se bave ovim pitanjem. Privredna komora nema donešen kodeks kojim bi se ukazalo na neophodnost poštovanja i očuvanja integriteta poslovnog sektora i sprečavanja korupcije. Aktivnosti na povećanju korporativno-socijalne odgovornosti se uglavnom baziraju na pokušaj unapređenja kvaliteta života u zajednici, ali ne uključuju antikorupciju. Što se tiče korporativnog upravljanja, podaci o povećanju koncentracije vlasništva i smanjenju učešća manjinskih akcionara (institucionalnih investitora i pojedinaca, kao što je objašnjeno u sekciji *Struktura* ovog poglavlja) govore sami za sebe. Ovo potvrđuju i podaci o nepotpunim izvještajima koji se dostavljaju regulatornim tijelima, dok javnost uopšte nema uvida u njih.

U BiH je svjesnost o važnosti društvene odgovornosti kompanija još daleko od željenog nivoa. U decembru 2007.g. Fondacija za razvoj zajednica “Mozaik” organizovala je prvo bh. takmičenje za „Društveno odgovorno preduzeće godine”. Od velikog broja prijava, pristiglih od preduzeća koja vjeruju da su usvojila i provela poslovne filozofije i principe društvene odgovornosti, devet preduzeća ušlo je u uži izbor za tri kategorije takmičenja: korporativna filantropija, dobrotvorni marketing i odgovorne poslovne prakse. Za ukupnog pobjednika takmičenja izabrana je kompanija “Bosnalijek”. Interesantna je činjenica da je upravo ova kompanija ocijenjena kao loš primjer sa stanovišta integriteta, s obzirom na političke veze koje joj omogućavaju monopolski položaj na tržištu, umiješanost u afere oko mogućih nelegalnih radnji vezano za promet lijekova, te krivične prijave podnijete protiv ove kompanije.

Vežano za sukob interesa unutar poslovnog sektora, on nije sankcionisan, što ne znači da ne postoji, imajući u vidu prirodnu usmjerenost poslovnog sektora na profit. Samim tim, ne iznenađuje potreba ovog sektora da ima uticaj na pojedince iz vlasti, te da na taj način, putem donošenja regulative koja mu odgovara ili učešća u javnim nabavkama, profit i maksimizira. Iako regulativa o sukobu interesa u Distriktu detaljno reguliše ovu oblast u vezi sa odgovornošću javnih organa, poslovni sektor ostaje nedovoljno regulisan.

U Distriktu nije zabilježeno donošenje kodeksa ponašanja privatnog sektora, niti sličnog dokumenta koji bi u sebi sadržao antikorupcijske odredbe i odredbe protiv podmićivanja. Pojedina preduzeća su usvojila ISO standarde, odnosno standarde kvaliteta koji djelimično uključuju integritet. Iako ISO počiva na konceptu dobre uprave, on se uglavnom bazira na potrebama klijenta i stalno unapređenje načina

proizvodnje i pružanja usluga. Međutim, primijetno je da su kompanije koje implementiraju ISO standarde postale osjetljivije na imidž, klijente, dobavljače, te da moraju stalno da revidiraju načine svoga poslovanja.

Svjetska banka je u 2006.g. ocijenila BiH kao zemlju kod koje je izražen fenomen zarobljene države, koji označava situaciju kada je kompletan sistem zarobljen privatnim interesima malog broja pojedinaca. Situacija u Brčko distriktu polako napreduje ka ovoj ocjeni, kao što je već ranije rečeno. Predstavnici privatnog sektora ukazuju na potrebu aktivnije borbe u oblastima javnih nabavki i upravljanja javnom imovinom, no, uprkos tome, nisu zabilježene ozbiljne institucionalne antikorupcijske inicijative.

Provedbeni/žalbeni mehanizmi

Što se tiče nezakonitog ponašanja u poslovnom sektoru, ne postoje instrumenti zaštite lica koja bi na to ukazala, osim ukoliko konkretni slučaj ne dođe u fokus medija ili predstavnika civilnog društva. Za nezakonito ponašanje u poslovnom sektoru su zaduženi inspekcijски organi Distrikta, knjigovodstvene i revizorske institucije. I dok inspekcijски organi rade po službenoj dužnosti, zabrinjava činjenica da do sada nije zabilježena praksa ukazivanja na neregularnosti kod knjigovodstvenih i revizorskih firmi. Analiza izvještaja poslovnih subjekata ukazuje da je za ove firme najvažnije da obavljaju poslove za koje su plaćeni, bez detaljnog ulaženja u ispravnost samih postupaka. U nemalom broju slučajeva su kontrole nadležnih organa pokazale neregularnosti, dok su ovi „nezavisni” revizorski izvještaji praktično prećutkivali probleme.

Sistem inspekcija igra jako značajnu ulogu u kontroli sprovođenja propisanih pravila ponašanja. Tako je i u Brčko distriktu, gdje glavnu ulogu u ovom segmentu ima Inspektorat kao sektor Vlade Distrikta koji samostalno obavlja poslove utvrđene propisima Distrikta i BiH. Inspektorat obavlja poslove kontrole i nadzora nad primjenom zakona, propisa i opštih akata iz nadležnosti organa i institucija BiH i Brčko distrikta, iz devetnaest upravnih oblasti sa zvanjima inspekcija: tržišna, obrazovna, inspekcija rada i radnih odnosa, urbanističko-građevinska, putna, komunalna, saobraćajna, elektroenergetska, termoenergetska, inspekcija zaštite na radu, zaštite od požara, fitosanitarna, poljoprivredna, veterinarska, sanitarna, zdravstvena, inspekcija zaštite životne sredine, vodoprivredna i šumarska. Prethodne analize korupcije u inspekcijским organima na nivou BiH ukazuju da je procenat ispitanika koji su smatrali da su inspektori korumpirani bio na nivou od oko 2/3 ukupnog broja ispitanika, te da se u prosjeku nije značajno mijenjao

tokom vremena.²³⁷ Međutim, podaci iz tužilaštava i sudova ukazuju da je jako mali broj inspektora do sada prijavljivan i procesuiran u vezi sa iznuodom ili traženjem mita, moguće dijelom zbog toga što se same transakcije dešavaju u izuzetnoj tajnosti.

Odnosi sa drugim stubovima

Poslovni sektor predstavlja izuzetno važan dio sistema integriteta Brčko distrikta. S obzirom na količinu interakcija sa javnim sektorom, te odnos sa drugim stubovima integriteta, njegova uloga je od izuzetnog značaja. Poslovni sektor stvara najveći dio novostvorene vrijednosti i sam predstavlja šarolik društveno politički sistem. Svi subjekti u okviru ovog sektora su predmet regulisanja od strane vlasti, dok je jedan određeni broj uključen u poslove javnih nabavki na koje je, primjera radi, u 2008.g. potrošeno oko 75 miliona KM. Stoga je jako bitno da poslovni sektor bude snažnog integriteta i da ne dopušta neprimjerene interakcije i prakse kako sa javnim sektorom, tako i unutar sebe. Međutim, nezadovoljstvo građana sprovedenom privatizacijom i njihova argumentacija, ukazuju na određene propuste u stvaranju odgovarajućeg poslovnog sektora. Ne može se reći da je za ove propuste kriva zakonska regulativa, jer je ista donošena u skladu sa najboljom evropskom praksom. Problemi se pojavljuju u sprovođenju zakona i onima koji su za to zaduženi. Nije za potcjenjivanje ni opšta društvena situacija koja je kapitalizam uvela u najgorem mogućem obliku, odnosno u bespoštednoj borbi za stalnim sticanjem. U mjeri u kojoj je ovo vidljivo stvaraju se i novi obrasci sistema vrijednosti, u kojima se znanje i sposobnost stavljaju u drugi plan, dok u prvi izbijaju partijski interesi, korupcija, nepotizam i razni drugi društveno negativni uticaji.

Poslovni sektor najviše saraduje sa izvršnom vlašću, javnom upravom, regulatornim elementima (legislativom) i agencijama za primjenu zakona, te sa ugovornim organima prilikom realizacije javnih nabavki. Poslovni sektor u velikoj mjeri zavisi i od zakonodavca, jer se kroz zakonski okvir regulišu i uslovi privređivanja. Javna uprava ima značajan uticaj na poslovni sektor jer stvaranjem podsticajnog poslovnog okruženja utiče na razvoj cjelokupnog poslovnog sektora. Naime, prema najnovijem izvještaju „Doing business 2009“ Svjetske banke, BiH se nalazi na 119. mjestu liste koja rangira 181 ekonomiju u svijetu po jednostavnosti poslovanja.²³⁸ Najlošije ocijenjeni segmenti su otpočinjanje posla, plaćanje poreza, registracija vlasništva i dobijanje građevinskih dozvola. Prema izvještaju „Doing

²³⁷ Studija percepcije korupcije 2004, Transparency International BiH, str. 95-98

²³⁸ <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=26>

business“ iz juna 2008. godine za 22 grada iz jugoistočne Evrope, gradovi Mostar, Sarajevo i Banjaluka su ocijenjeni kao najlošiji za poslovanje, sprovođenje ugovora na sudovima, neažurnom registrowanju vlasništva i jako komplikovanom i zahtjevnom procesu otpočinjanja posla. Entitetske i kantonalne nadležnosti, te pravila i procedure kojim su one regulisane, predstavljaju, čini se, mnogo veće prepreke za strane investitore nego u slučaju Brčko distrikta. Prema nalazima fokus grupe, situacija je dosta bolja u odnosu na ostatak BiH, jer je za otpočinjanje posla u Distriktu potrebno značajno manje vremena, a i procedure su dosta jednostavnije.

Poslovnom sektoru je neophodno više saradnje sa medijima i institucijama građanskog društva, radi jačanja svijesti o značaju ovog sektora u daljem jačanju sistema integriteta. Za ovo je potrebno obostrano razumijevanje jer mediji, kao i građansko društvo, uglavnom svoj fokus stavljaju na institucije izvršne vlasti i javnu upravu, zanemarujući značaj poslovnog sektora.

Što se tiče saradnje poslovnog sektora sa poreskim i carinskim vlastima, ona se ne može okarakterisati kao zadovoljavajuća, s obzirom na činjenicu da se poslovna zajednica ne konsultuje u pripremi podzakonskih akata na organizovan, transparentan način. Naravno, dio zakona koji se odnose na poreze i carine je na nivou BiH, gdje Brčko distrikt ima jako malo mogućnosti da utiče. Na nedovoljnu saradnju poslovnog sektora i institucija BiH ukazuje i postojeći sistem javnog ugovaranja, gdje se žalbe poslovnog sektora uglavnom odbacuju kao neosnovane, bez adekvatne argumentacije za takve odluke. Ovime se privrednici iz Brčko distrikta prudužuju svojim kolegama iz oba entiteta, u zahtjevima za poboljšanjem rada svih nadležnih institucija za javne nabavke, kao i pune primjene regulative o javnim nabavkama BiH.

Literatura

Agencija za javne nabavke. *Godišnji izvještaj o postupcima javnih nabavki u 2007. godini.*

Dostupno na:

http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Godisnji_izvjestaj_2007_bs.pdf

Agencija za javne nabavke. *Informacija o monitoringu postupaka javnih nabavki.* Sarajevo, 31.01.2008.g. Dostupno na:

http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Informacija_monitoring_bs.pdf

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2009) *Bilten – statistički podaci za Distrikt Brčko.* Dostupno na: <http://www.bhas.ba/Arhiva/2009/brcko/PODACI%202009.pdf>

Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 25/09

Apelacioni sud Brčko distrikta BiH (2009) Izvještaj o radu Apelacionog suda za 2008.g. Dostupno na: <http://www.asbd.ba/izvjestaji/1/?cid=226,2,1>

Bieber, F (2008) *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu.* Sarajevo: Buybook.

Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH. *Operativni plan realizacije Programa stručnog usavršavanja sudija i tužilaca i program početne obuke u 2009.g.* Dostupno na:

www.fbih.cest.gov.ba

Centar za promociju civilnog društva. *Nevladin sektor u Bosni i Hercegovini.* Dostupno na:

www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/mr_fadil_sero_i_mr_milan_mrdja.doc

Centralna izborna komisija BiH. *Informacija o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima – Lokalni izbori 2008. do 23.12.2008.* Dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents%5Crevizija%5C2008%5CInfo_Rev_23122008.pdf

Centralna izborna komisija BiH. *Saopštenje za javnost od 15.05.2008.* Dostupno na:

<http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja&Datum=2008-05-15> Global

Integrity. *Global Integrity Report 2008.* Dostupno na:

<http://report.globalintegrity.org/>

Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH broj: 01.1-02-017852/08 od 17. aprila 2008. godine

Instrukcija o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko Distriktu BiH broj:01-014-012097/07 od 25.06.2007. godine

International Crisis group (2003) *Bosnia's Brcko: Getting In, Getting On and Getting Out*.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04,25/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 i 37/08

Izborni zakon Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 17/08

Jedinica za profesionalne standarde, *Izveštaj o Akcionom planu sprečavanja korupcije u Policiji*. 11.02.2008.g.

Komisija za hartije od vrijednosti Brčko distrikta BiH: *Godišnji izvještaj za 2007. godinu*.

Kulina, D. (2009) *Analiza funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora u okviru publikacije Transparency International BiH - Monitoring implementacije i zagovaranja antikorupcijskih standarda* - radna verzija od 15.05.2009.g.

Lista ugovornih organa, po kategorijama, koji su obavezni primjenjivati ZJN BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.03/05

Media plan institute. *Analiza o stanju „milenijskih razvojnih ciljeva“ u BiH*. Mediaonline.ba. 29.12.2006

Mijatović, D. (2008) Sloboda mišljenja i izražavanja. *Bosna i Hercegovina 2008: Uloga i stanje medija*. Str. 26-35. Transparency International Bosna i Hercegovina; Friedrich Ebert Stiftung.

Modeli standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnoj nabavci putem otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, „Službeni glasnik BiH“, br. 56/07

Nezavisna unija profesionalnih novinara (2003) *Kampanja javnog zagovaranja: Sloboda štampe je osnova za informisanje javnosti u demokratiji*. Dostupno na: http://www.bhnovinari.ba/docs/sloboda_stampe.pdf

Odluka Centralne Izborne Komisije BiH, broj 01-07-6-1556/05, 13.06.2005.g.

Odluka Centralne Izborne Komisije BiH, broj: 01-07-6-1380/07, 05.07.2007. g.

Odluka o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg, „Službeni glasnik BiH“ br.105/06

Odluka o provođenju reforme javne uprave i reorganizacije organa uprave institucija Brčko distrikta BiH broj: 01-014-021278/06, od 13. 12. 2006. Godine.

Odluka Vijeća Ministara BiH o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg, „Službeni glasnik BiH“, br.29/09

Office of the High Representative and EU Special Representative (2008) *Supervisory Orders*. Dostupno na: <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/archive.asp?m=&yr=2008>

Policija Brčko distrikta BiH. *Etički kodeks pripadnika policije Brčko distrikta BiH*. Dostupno na: www.policijabdbih.gov.ba/pravilnici.php

Policija Brčko distrikta BiH. *Portparol*. Dostupno na: www.policijabdbih.gov.ba/portparol.php

Policija Brčko distrikta BiH. *Jedinica za profesionalne standarde –JPS*. Dostupno na: www.policijabdbih.gov.ba/jedinica-za-profesionalne-standarde-jps-2.php

Policija Brčko distrikta BiH: *Jedinica za profesionalne standarde. Izvještaj o Akcionom planu sprečavanja korupcije u Policiji*.11.02.2008.g.

Poslovnik o radu Skupštine Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 1/00, 3/00 i 5/03

Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih partija BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 61/06

Pravilnik o monitoringu postupka javnih nabavki, „Službeni glasnik BiH“, br. 48/08

Pravilnik o postupku direktnog sporazuma, „Službeni glasnik BiH“, br. 53/06

Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, „Službeni glasnik BiH“, br. 61/06

Regulatorna agencija za komunikacije BiH. *RAK izrekao sankcije RTV stanicama*. 15.10.2008. Dostupno na: <http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=5064>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH (2009) *Dozvole i obrasci za zemaljsku radiodifuziju RTV programa*. Dostupno na: <http://www.rak.ba/bs/broadcast/?cid=3064>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH. *Izdana rješenja za šest RTV stanica*. 11.09.2006. Dostupno na: <http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4297>

Regulatorna agencija za komunikacije. *Izdana rješenja za tri RTV stanice*. 10.02.2006. <http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4039>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH. *Izrečene sankcije za pet RTV stanica*. 01.06.2007. Dostupno na: <http://rak.ba/bs/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=4569>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH (2008) *Izveštaj o medijskom praćenju lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini*. Dostupno na: www.rak.ba/bs/broadcast/c-actvts/msword/RAKIzvjestajoLokalnimIzborima2008Bos.doc

Regulatorna agencija za komunikacije BiH (2008) *Kodeks o emitovanju radio televizijskog programa*. Dostupno na: <http://cra.ba/bs/legal/rules-codes/broadcast/codes/default.aspx?cid=4796>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH (2008) *Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora*. Dostupno na <http://www.rak.ba/hr/broadcast/c-actvts/?cid=4898>

Ristanić, S. *Protesti nezaposlenih radnika u Brčkom: Pokušali nasilno da uđu u Vladu*. EuroBlic, 30.06.2009. Dostupno na: <http://www.blic.rs/repsrpska.php?id=99553>

Skupština Brčko distrikta BiH. *Aneks I Naloga supervizora od 26. juna 2007. godine kojim se donosi niz zakona i izmjena i dopuna zakona distrikta Brčko u skladu sa Nalogom supervizora od 02. februara 2007. godine kojim je izmijenjen Statut distrikta Brčko*. Dostupno na: <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20I%20Zakon%20o%20vladi%20%20BD%20-lokalna%20verzija-B.pdf>

Skupština Brčko distrikta BiH. Kodeks *ponašanja poslanika Skupštine Brčko distrikta BiH*. Dostupno na:

<http://www.skupstinabd.ba/kodeks/Kodeks%20ponasanja%20zastupnika%20Skupstine%20Brcko%20distrikta%20BiH-broj%20B.pdf>

Statut Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 17/08

Stojanovic, N (2006). *The dilemma of ethnic quotas in power-sharing theory. The case of Bosnia and Hercegovina*. U: Bufon, M., Gosar, A., Nurkovic, S. i Sanguin. A. L. (ur.), *The Western Balkans: A European Challenge*. Koper: Publishing House Annales.

The Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Bosnia and Hercegovina, Country Reports on Human Rights Practices - 2008*, March 2009.

Transparency International BiH. *Analiza rezultata prvog dijela kvartalnog istraživanja percepcije građana o korupciji u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, april 2009. Dostupno na: <http://www.ti-bih.org/Articles.aspx?ArticleId=87b40d7a-3e69-4cde-a05a-47b89dd2c0bb> Tužilaštvo

Transparency International BiH. *Studija percepcije korupcije 2004*. Dostupno na: <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=26>

Transparency International BiH (2009) *Studija percepcije korupcije Brčko distrikt BiH*. Banja Luka.

Transparency International BiH (2007) *Studija sistema nacionalnog integriteta Bosna i Hercegovina 2007*.

Tužilaštvo Brčko distrikta BiH (2008) *Izvjestaj o radu za 2007. Godinu*. Dostupno na: www.jtbd.ba/izvjestaj/1/?cid=1016,2,1,

United Nations Commission on International Trade Law. *Origin, Mandate and Composition of UNCITRAL*. Dostupno na: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/about/origin.html>

United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention against Corruption*. Dostupno na: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda, sa izmjenama, „Službeni glasnik BiH“, br. 17/05 i 27/08

Uputstvo o primjeni i korištenju modela standardne tenderske dokumentacije za postupke javne nabavke, „Službeni glasnik BiH“, br.56/07

Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, sa izmjenama i dopunama, „Službeni glasnik BiH“, br. 03/05 i 24/09

Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Evropske unije (2008) *Nalog Supervizora za Brčko Distrikt o Izbornoj komisiji Distrikta Brčko i kojim se Skupštini Distrikta Brčko nalaže da imenuje nove članove Izborne komisije Distrikta Brčko*. Dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=41998

Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Evropske unije (2009) *Nalog Supervizora za Brčko distrikt o privremenoj obustavi isplata plata i naknada poslanicima u Skupštini Brčko Distrikta*, Dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=43012, 22.02.2009.g.

Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH. *Javni izvještaj revizije finansijskog poslovanja institucija Brčko distrikta BiH za 2007.g*. Brčko distrikt BiH, maj 2009.g.

Ured za reviziju institucija BiH. *Koordinacioni odbor institucija za reviziju*. Dostupno na: <http://www.revizija.gov.ba/bs/coord-board/>

Ustav Bosne i Hercegovine

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. *Disciplinski postupci u toku*. Dostupno na: <http://www.hjpc.ba/dc/tuzbe/>

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. *Godišnji izvještaj za 2008. godinu*. Dostupno na: www.hjpc.ba/intro/gizvjestaj/?cid=4276,2,1

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. *Kodeks sudske etike*. Dostupno na: <http://www.hjpc.ba/coe/?cid=2158,2,1>

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. *Kodeks tužilačke etike*. Dostupno na: www.hjpc.ba/coe/?cid=2163,2,1

Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (2008) *Polugodišnji izvještaj rada Ureda disciplinskog tužioca*. Dostupno na: www.hjpc.ba/dc/izvjestaji/1/?cid=3961,2,1

Vlada Brčko distrikta BiH. *Budžet Brčko distrikta BiH za 2008.g*. Dostupno na: www.bdcentral.net/VazniAkti/srpski-budzet-za-2008.pdf/view

Vlada Brčko Distrikta. *Odluka o utvrđivanju kriterija za sufinansiranje programa i projekata udruženja građana Brčko Distrikta BiH*. Br. 01.1-13-013766/08. 20. mart 2008.

Vlada Brčko Distrikta - Odjeljenje za stručne i administrativne poslove:
Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama, udruženjima građana i nevladinim organizacijama. *Informacija o radu nevaldinih organizacija u Brčko distriktu BiH koje se sufinansiraju od strane Odjeljenja za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za podršku MZ, UG i NVO*. Juni, 2009.

Zakon o bankama u Brčko Distriktu BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 5/03

Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 34/08

Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 28/06, 29/06, 19/07

Zakon o finansiranju institucija BiH „Službeni glasnik BiH“, br. 61/04

Zakon o finansiranju političkih partija, „Službeni glasnik BiH“, br. 22/02

Zakon o hartijama od vrijednosti Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 15/03, 27/04, 42/04, 74/07

Zakon o imunitetu Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 2/03

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/05, 52/05, 92/05 i 24/06

Zakon o javnim nabavkama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 49/04

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 31/07 i 2/08

Zakon o komunikacijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 31/03 i 75/06

Zakon o konkurenciji BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 48/05 i 76/07

Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 6/05

Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02 i 35/02

Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 5/00, 6/02 i 11/05

Zakon o policijskim službenicima Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 41/07 i 4/08

Zakon o političkim organizacijama Brčko distrikta, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 12-02.

Zakon o preduzećima Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 11/01, 10/02, 14/02, 1/03, 8/03 i 4/04

Zakon o poslanicima Skupštine Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br.: 29/04, 19/07, 2/08 i 17/08

Zakon o pravosudskoj komisiji Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 20/07 i 02/08

Zakon o privatizaciji preduzeća u Brčko distriktu BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 08/04

Zakon o registru preduzeća i preduzetnika Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 9/01, 10/02, 14/02 i 8/03

Zakon o reviziji finansijskog poslovanja institucija Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 21/05

Zakon o reviziji institucija BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 12/06

Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 40/08)

Zakon o slobodi pristupa informacijama, „Službeni glasnik BiH“, br. 28/00

Zakon o sprečavanju pranja novca u Brčko Distriktu BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 14/03

Zakon o stečajima, prinudnoj likvidaciji i poravnanju Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 1/02

Zakon o sudskim taksama Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta“, br. 5/01, 12/02 i 23/03

Zakon o sudskoj policiji Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta“, br. 42/04 i 19/07

Zakon o sudovima Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07 i 20/07

Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 2/03, 43/08 i 47/08

Zakon o Tužilaštvu Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07

Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 12/02

Zakon o udruženjima i nevladinim organizacijama BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 32/01 i 42/03

Zakon o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 4/00 i 1/01

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 25/04, 3/05, 15/08 i 48/07

Zakon o Vladi Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08 i 23/08

Zakon o zastupnicima Skupštine Brčko Distrikta, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 29/04.

Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 10/03, 8/07

Zakon o zaštiti od klevete Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 14/03

Zbirni finansijski obrasci CIK BiH, „Službeni glasnik BiH“, br. 61/06
